



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

AUTO DE SALA No. 0018

San Andrés, Isla, cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

Medio de control	Reparación Directa-Ejecutivo a Continuación
Radicado	88-001-33-.33-001-2013-00028-05
Demandante	Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado	PAR Caprecom en Liquidación
Magistrado Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISION

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación impetrado por la parte demandante contra el auto de fecha 13 de julio de 2018, proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por medio del cual se ordena al banco BBVA abstenerse de afectar los recursos del PAR Caprecom Liquidado que se encuentran en la cuenta de ahorros No. 309001519 de dicha entidad.

II. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha 10 de julio de 2018, la vicepresidencia ejecutiva de Ingeniería del Banco BBVA, informa que dicha entidad financiera no ha realizado depósitos judiciales a órdenes del juzgado, toda vez que las sumas depositadas en la cuenta de Ahorros No. 309001516, de titularidad de la entidad demandada y afectadas con el cumplimiento de la medida de embargo decretada gozan del beneficio de inembargabilidad, en consideración a que la citada cuenta corresponde a recursos del sistema de la seguridad social y tienen el carácter de inembargables conforme al numeral 1° del artículo 594 del C.G.P.

AUTO APELADO

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

El Juzgado Único Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante proveído de fecha 13 de julio de 2018¹, dispuso lo siguiente:

“Por lo anterior el despacho se abstendrá de ordenar el embargo de los recursos inembargables, pues como se informa en los documentos anexos al referido oficio, se torna improcedente cualquier afectación a esos recursos:

“Caprecom EICE en Liquidación y Fiduprevisora S.A. celebraron el contrato de Fiducia Mercantil 3-1-67672 de 24 de enero de 2017 por virtud del cual se creó el Patrimonio autónomo de Remanentes PAR Caprecom Liquidado, en cargado entre otras cosas de realizar los pagos a los acreedores de la extinta Caja de Previsión Social de Comunicaciones de conformidad con los reconocimientos efectuados por el Liquidador y hasta concurrencia del valor de los recursos disponibles.

En cumplimiento de Parágrafo 2° del ARTÍCULO 141 DE 2017, Fiduciaria La Previsora S.A., recibió títulos de Tesorería Clase “B” para venderlos en el Mercado de valores y proceder al pago, hasta donde sea posible de la deuda de la liquidada EPS Caprecom.

Es importante destacar sobre el origen de estos recursos, que las acreencias de Caprecom Liquidada se están pagando con los recursos provenientes del recaudo y de la monetización de títulos de Tesorería clase “B” autorizados en el artículo 3 de la Ley 1771 de 2015, que dispone:

“Artículo 3 Autorícese a la Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir títulos de Tesorería, TES Clase “B” hasta por la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS \$500.000.000.000 con el fin de atender la eventual liquidación de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones-Caprecom, en los términos que defina el Gobierno Nacional.”

Así las cosas para Fiduciaria La Previsora S.A., es claro que los recursos destinados por el Gobierno Nacional para atender el pago de las acreencias de la Liquidación EPS Caprecom y en especial aquellos destinados a cubrir las deudas con los prestadores de servicios de salud, que se encuentran consignados en el producto cuenta de ahorros no 309001519-FONDO DE INVERSIONES COLECTIVAS ABIERTO EFECTIVO A LA VISTA, son recursos del Sistema de la Seguridad Social y tienen el carácter de inembargables conforme al numeral 1° del art. 594 del C.G.P.”

Por lo anterior, al no ser procedente el embargo solicitado, el Banco BBVA se abstendrá de afectación alguna a la cuenta de ahorros No. 309001519 cuyo nombre es “FONDO DE INVERSIÓN COLECTIVA ABIERTO EFECTIVO A LA VISTA” respecto a los recursos que posea en la misma el PAR Caprecom Liquidado, como tampoco atenderá de manera positiva la orden que se hiciera en auto interlocutorio No. 085 de 12 de junio de 2018.”

LA APELACIÓN

¹ Ver folios 81 al 82 del cuaderno principal de apelación de auto.

Expediente: 88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

LA APELACIÓN

La parte demandante mediante escrito de fecha 19 de julio de 2018, interpuso recurso de apelación contra la providencia de fecha 13 de julio de 2018, con la finalidad que se revoque la decisión y se ordene al Banco BBVA COLOMBIA SA., constituir el depósito judicial correspondiente a órdenes del juzgado, con fundamento en los siguientes argumentos:

Manifiesta que no existe prueba válida que acredite que los recursos consignados en la cuenta de ahorros No. 309001519 Fondo de Inversión Colectiva Abierto Efectivo a la Vista, son recursos del sistema de la seguridad social que tienen el carácter de inembargables conforme al numeral 1° del artículo 594 del C.G.P.

Sostiene que no se ha negado que los recursos retenidos hagan parte de la administración que sobre ellos ejerce el Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR Caprecom Liquidado, sino que se ha intentado evadir el pago de la obligación, alegando que se trata de recursos inembargables.

Refiere que en el contrato de fiducia mercantil No. 3-1-67672 del 24 de enero de 2017 no se identifica referencia alguna a recursos provenientes del sistema de seguridad social, por cuanto la administración de dichos recursos no hace parte del objeto contractual de mandato fiduciario.

Por lo anterior, en su consideración el PAR Caprecom Liquidado, no tiene obligación alguna en relación con la administración de recursos del Sistema de Seguridad Social.

Finalmente, indica que aún en el evento de tratarse de recursos inembargables, jurisprudencialmente se ha dado claridad acerca que el principio de inembargabilidad no es absoluto, siendo una excepción de ello las sentencias judiciales, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dicha decisiones.

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

III. CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la providencia del 13 de julio de 2018, por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en virtud de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011.

PROCEDENCIA DEL RECURSO

Como quiera que la Ley 1437 de 2011, no reguló lo referente al trámite del proceso ejecutivo, ni mucho menos lo relativo a los recursos que proceden contra providencias dictadas dentro de dicho trámite, corresponde remitirse a lo establecido en el Código General del Proceso en lo que respecta a dicho proceso, en virtud de la remisión normativa consagrada en los artículos 299 y 306 de la Ley 1437 de 2011.

En este orden, tenemos que el artículo 321 del C.G.P., señala las providencias que pueden ser objeto del recurso de apelación, así:

ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.
2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros.
3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.
4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.
5. El que rechace de plano un incidente y el que lo resuelva.
6. El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva.
7. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedir la o levantarla.
9. El que resuelva sobre la oposición a la entrega de bienes, y el que la rechace de plano.
10. Los demás expresamente señalados en este código. (Subraya del Despacho)

Expediente: 88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

Conforme a la norma citada, resulta procedente el recurso de apelación interpuesto; por lo cual corresponde a la Sala resolver la inconformidad de la parte recurrente en los siguientes términos:

PROBLEMA JURÍDICO

Procede la Sala en esta oportunidad a determinar si procede la orden de embargo contra los recursos contenidos en la cuenta de Ahorros No. 309001516-Fondo de Inversiones Colectiva Abierto a la Vista - de titularidad de la entidad demanda, para ello se verificará si dichos recursos hacen parte del SGSS.

La parte demandante realiza los siguientes reproches a la decisión del A quo al abstenerse de decretar la medida cautelar de embargo y retención de dichos dineros:

- I. No existe prueba alguna que dichos recursos sean parte del Sistema General de Seguridad Social.
- II. El PAR Caprecom Liquidado no administra recursos del Sistema General de Seguridad Social.
- III. El presente caso como se trata del pago de una sentencia judicial, encuadra en una de las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos.

De la Inembargabilidad de los recursos públicos

La Constitución Nacional en su artículo 63, respecto a la inembargabilidad de los bienes del Estado dispone:

ARTICULO 63. 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.

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto² en el artículo 19 establece:

² Decreto Ley 111 de 1996.

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

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

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

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

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

El Código General del Proceso en el artículo 594 realiza una enunciación de los bienes que son inembargables, entre los cuales se encuentran:

“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.

(...)

La misma disposición, en su párrafo, establece:

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.

Expediente: 88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

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”.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992, al estudiar la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1989, incorporado al Estatuto Orgánico del Presupuesto en el artículo 19 antes citado, precisó:

“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.

De lo anterior, se desprende que en Colombia, la regla general es la inembargabilidad de los recursos públicos, con la finalidad de garantizar el funcionamiento mismo del Estado, lo cual se traduce en la satisfacción de sus fines esenciales; no obstante, dicha regla no tiene el carácter de absoluta puesto que jurisprudencialmente se han establecido unas excepciones en aras de conciliar dicha garantía con otros principios constitucionales en cabeza del ejecutante, tales como la seguridad jurídica, la efectividad de los derechos, la cosa juzgada, entre otros. Al respecto, la Corte Constitucional indicó:

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

“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.

4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

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

4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos". Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional³.

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

³ 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.

Expediente: 88-001-33-33-001-2013-00028-01
 Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
 Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
 Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

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”⁴.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado en auto del 22 de julio de 1997 sostuvo:

“La regla general sobre la no ejecución de los bienes que integran el presupuesto general de la nación, presenta tres excepciones. La primera relacionada con el cobro compulsivo con medidas cautelares de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa vencido los 18 meses de que habla el mencionado artículo 177 del C.C.A., los créditos que tienen origen en relaciones laborales y cuando el título base del recaudo ejecutivo es un contrato estatal, pero en este caso no se aplicará la restricción prevista en el art. 177 sino que deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos. Siguiendo esta orientación, la Sala en auto del 13 de agosto de 1998, señaló que el plazo de 18 meses contenido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo tiene por objeto permitir que las entidades públicas incluyan en sus presupuestos las partidas para cumplir las condenas judiciales, pero esta disposición no se aplica en el caso de los contratos estatales, pues de conformidad con el artículo 25 numeral 6 de la ley 80 de 1993, “las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales. Lo anterior conduce a concluir que por tratarse de un proceso ejecutivo contractual, cuyo título jurídico deviene directamente del contrato, el cual debió contar con reserva presupuestal y que debe someterse a las condiciones de pago acordadas, no está sometido a la restricción prevista en el artículo 177 del C.C.A. o al término de 18 meses de que habla la norma, por lo tanto la acción ejecutiva es procedentes con todas las consecuencia y medidas que ellas implica. Además, como quedó expuesto la entidad territorial ejecutada no logró acreditar que los recursos depositados correspondían a transferencias del presupuesto nacional y que se trataba de aquellas participaciones previstas para el situado fiscal en favor de las entidades territoriales para proyectos de inversión relacionados con salud o educación...”⁵(Negrillas y subrayas del Despacho).

En consonancia con lo anterior y en reciente pronunciamiento, la Sección Tercera del órgano de cierre de esta jurisdicción, en auto del 23 de noviembre de 2017⁶, señaló:

“Como se ve, si bien el principio de inembargabilidad ampara los bienes, las rentas y los derechos que componen el presupuesto general de la Nación, el mismo no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, pues, cuando el juez observe que el funcionario competente no desplegó las conductas tendientes a pagar una sentencia dentro del plazo legal establecido para tal efecto, **bien puede decretar las órdenes de embargo que considere**

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Bogotá D.C., julio cinco (5) de dos mil uno (2001), Radicación número: 23001-23-31-000-1999-0082-01(17250).

⁶ Proceso radicado bajo el No. 88001-23-31-000-2001-00028-01 (58870), M.P. Carlos Alberto Zambrano.

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

necesarias conforme a la ley para garantizar el respeto por los derechos reconocidos a terceros en la respectiva sentencia (negrillas ajenas al texto).

De la jurisprudencia citada se concluye que la inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluta, toda vez que existen tres (3) excepciones a la regla general a saber: i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁷; ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias⁸; y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible; cuando se trate de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo por contener una obligación clara expresa y exigible y surja exclusivamente del mismo acto⁹.

En este orden se tiene, que la norma de inembargabilidad planteada en el artículo 594 del CGP, está condicionada por las excepciones que el legislador establezca, pero además por las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia citada.

CASO CONCRETO.

Conforme a los documentos obrantes en el plenario, se tiene que mediante oficio fechado tres (3) de agosto de 2017, el apoderado especial del PAR Caprecom Liquidado, informa al Banco BBVA, que los recursos consignados en la cuenta de ahorros No. 309001519 Fondo de Inversión Colectivo Abierto Efectivo a la Vista son recursos inembargables, toda vez que fueron destinados por el Gobierno Nacional, para atender el pago de las acreencias de la Liquidada Caprecom EICE y en especial aquellos destinados a cubrir las deudas con los prestadores del servicio de salud.

⁷Corte Constitucional Sentencia C-546 de 1992

⁸ En la sentencia C-354 de 1997 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.

⁹ En la sentencia C-103 de 1994 se estableció una 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.

Expediente: 88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

Respecto al origen de dichos recursos se tiene que la Ley 1873 de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018, en su artículo 137 autorizó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la emisión de títulos de tesorería para atender las acreencias de la liquidada Caprecom en los siguientes términos:

Artículo 137. Autorícese a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público para emitir Títulos de Tesorería, TES Clase "B", hasta por la suma de quinientos mil millones de pesos \$500.000.000.000 con el fin de atender el pago de acreencias de la liquidada Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom), con las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud en los términos que defina el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. La emisión de Bonos o títulos de que trata el presente artículo no implica operación presupuestal y sólo debe presupuestarse para efectos de su redención. (subrayas fuera del texto)

Así las cosas, dichos recursos hacen parte del presupuesto general de la Nación, y fueron destinados a cubrir específicamente las acreencias de la entidad (Caprecom) con las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Adicionalmente ha de tenerse en cuenta que en el contrato de fiducia mercantil celebrado que da origen al PAR CAPRECOM, se estableció como obligación en el numeral 7.2.9 literal a. *"llevar a cabo la negociación y conversión de los títulos cuya emisión autorice el Gobierno Nacional para la financiación y pago de las acreencias y gastos de la entidad"*¹⁰.

En este orden de ideas concluye la Sala que, contrario a lo afirmado por el recurrente el PAR CAPRECOM LIQUIDADO si recibe recursos con el objeto de atender obligaciones propias del Sistema General de Seguridad Social. La disposición previamente transcrita da cuenta que el legislador otorgó autorización para la emisión de títulos TES con el fin de atender el pago de acreencias de la liquidada CAPRECOM con las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud en los términos que defina el Gobierno Nacional.

¹⁰ Ver folio 32 del cuaderno principal de apelación de auto.

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

En razón de lo anterior, y atendiendo las normas ya citadas, específicamente el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, dichos recursos son inembargables.

No obstante lo anterior, conforme se expuso líneas atrás, la jurisprudencia tanto constitucional como contenciosa fijaron unas excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, entre las cuales se encuentra el pago de sentencias judiciales, fundamentado en el hecho de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.

Si bien dentro de la presente casusa el título ejecutivo que se pretende ejecutar es una sentencia judicial proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que en principio daría lugar a la aplicación de la excepción, es necesario analizar el contexto de la misma para poder determinar si es o no viable la aplicación de la excepción; por lo que se pasa a explicar:

La parte actora pretende el embargo de unas sumas de dinero administradas por el PAR CAPRECOM LIQUIDADA, las cuales son utilizadas para cancelar las acreencias de la extinta CAPRECOM EICE EN LIQUIDACIÓN:

Es menester recordar que conforme a las reglas que sujetan la liquidación de las entidades públicas, los bienes de dicha entidad conforman una masa con la cual se cancelan los créditos admitidos y reconocidos conforme a las reglas de prelación que consagran las normas pertinentes.

Al respecto, la Ley 1105 de 2.006, por la cual se modificó el Decreto Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se dictan otras disposiciones, consagra lo siguiente:

ARTICULO 32. PAGO DE OBLIGACIONES. Corresponderá al liquidador cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación, previa disponibilidad presupuestal, con el fin de realizar su liquidación progresiva; para ello se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Expediente:88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

1. Toda obligación a cargo de la entidad en liquidación deberá estar relacionada en un inventario de pasivos y debidamente comprobada.
 2. En el pago de las obligaciones se observará la prelación de créditos establecida en las normas legales. Para el pago de las obligaciones laborales el Liquidador deberá elaborar un plan de pagos, de acuerdo con las indemnizaciones a que hubiere lugar; este programa deberá ser aprobado por la Junta Liquidadora, cuando sea del caso.
 3. Las obligaciones a término que superen el plazo límite fijado para la liquidación podrán cancelarse en forma anticipada, sin lugar al pago de intereses distintos de los que se hubieren estipulado expresamente.
- (...) (Subrayas de la Sala)

En este orden, cualquier pago contra la masa de la liquidación afecta de manera directa a todos los acreedores de la entidad, puesto que sus pagos están sujetos a la calificación que se realizó en el proceso liquidatorio y a la disponibilidad de los recursos.

Ahora bien, en lo que respecta a los pagos de obligaciones laborales tanto la ley como la jurisprudencia han establecido una prioridad a los mismos teniendo en cuenta los derechos a que hacen referencia los mismos.

Por lo que en la presente causa, no observa la Sala que la obligación que se pretende ejecutar sea de aquellas que tenga una prelación legal que autorice la eventual afectación del derechos de otros acreedores con la medida de embargo de los dineros solicitados.

En este orden, conforme al análisis realizado, considera la Sala que no es procedente el decreto de la medida cautelar solicitada, por lo cual se hace imperioso confirmar la providencia recurrida.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto de fecha 13 de julio de 2018, proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Expediente: 88-001-33-33-001-2013-00028-01
Demandante: Johana Margarita Morales Ramírez y otros
Demandado: PAR CAPRECOM en liquidación
Acción: Reparación Directa – ejecutivo a continuación

SIGCMA

SEGUNDO: Una vez ejecutoriado el presente proveído, **DEVUELVASE** el expediente al juzgado de origen para que continúe con el trámite del presente proceso.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE



NOEMÍ CARREÑO CORPUS

MAGISTRADA



JESÚS G. GUERRERO GONZÁLEZ
MAGISTRADO



JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
MAGISTRADO

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2016-00048-00)

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

En auto anterior de fecha 05 de Septiembre de 2018

Se notificó por correo electrónico No. 157 hoy 10 de Septiembre de 2018 Fecha: 14/08/2018

Secretario Juan Carlos