



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA DE DECISIÓN No. 4**

**MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Tunja, - 8 MAYO 2018

<b>DEMANDANTE:</b>	ROCIÓ CASTAÑEDA CUBIDES
<b>DEMANDADO:</b>	DEPARTAMENTO DE BOYACÁ
<b>REFERENCIA:</b>	150012331014-2015-0108-01
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	EJECUTIVO
<b>ASUNTO:</b>	RESOLVER APELACIÓN -AUTO QUE NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el auto el 8 de Febrero de 2018, mediante el cual el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, negó la solicitud de medidas cautelares.

**I. ANTECEDENTES**

La señora **ROCIÓ CASTAÑEDA CUBIDES**, por intermedio de apoderado, inició proceso ejecutivo contra el Departamento de Boyacá, por el pago de los intereses moratorios causados por el pago efectuado por la demandada, en cumplimiento de la orden judicial que ordenó el pago de carácter indemnizatorio de acreencias laborales, dentro del proceso con radicado No. 2006-2403.

La parte actora presentó solicitud de medida cautelar en los siguientes términos:

- 1- Teniendo en cuenta el artículo 594 del C.G.P decretar el embargo y secuestro de la tercera parte de las rentas brutas del Departamento de Boyacá de los siguientes recursos:
  - a. Los tribunales tales como: los impuestos directos llamase predial y comercio, circulación y tránsito.
  - b. Los no tributarios tales como: las tasas y contribuciones sobre tasas a la gasolina complementaria, los de industria y comercio pesas y medidas avisos, espectáculos públicos, etc.
  - c. Las otras rentas tales como: multas, arrendamientos de bienes del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, intereses moratorios sobre impuestos Municipales facturación de servicios administrativos, licencias, certificación de documentos, ruptura de vías etc.

Previo a resolver sobre la solicitud de medida cautelar, el Juez a quo ofició al Secretario de Hacienda del Departamento de Boyacá, para que certificara cual es la tercera parte de la renta bruta embargable señalada para la vigencia fiscal del año 2017, así como los numero de las cuentas y las entidades financieras donde se encuentran depositados tales recursos. Igualmente ofició a los bancos: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCOLOMBIA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO DE BOGOTÁ, BANCO BBVA, BANCO CAJA SOCIAL, BANCOLOMBIA, BANCO DAVIVIENDA, BANCO AV-VILLAS, BANCO COLPATRIA, para que informara si existe dinero depositado en dichos establecimiento bancarios, cuyo titular es la entidad demandada y certificara el origen de los recursos.

## II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

### 1. Del auto apelado.

Mediante auto dictado el 08 de febrero de 2018, el Juzgado Catorce Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, resolvió negar la solicitud de medidas cautelares bajo los siguientes argumentos (fl. 72-80):

Precisó El a-quo que en el presente asunto, se debía analizar el tema del "*principio de la inembargabilidad de los recursos de la Nación*" haciendo referencia a la sentencia C- 543 de 2013.

Hizo referencia a las normas de inembargabilidad del patrimonio que constituye el presupuesto general de la nación, salvo las excepciones que se configuren de acuerdo a las estipulaciones realizadas por la Corte Constitucional y el artículo 63 C.P.

Precisó el a quo que dentro del trámite procesal requirió a la parte actora, con el fin de indicar de manera detallada, a que crédito u otro derecho semejante se refiere y a cargo de quien se encuentra, señalando de manera clara la identificación o propiedad del crédito o derecho que pretende ser embargado; no obstante, la parte demandante no se pronunció al respecto, **así que el Despacho no realizó el decreto de medida cautelar solicitada, ya que se debió identificar el crédito o derecho semejante para efectuar el análisis respectivo y determinar si es susceptible de ser embargado.**

Más adelante precisó en lo referente al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, en el que encontró que para el caso analizado, no puede acudir a las excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos, por cuanto si bien el título de la ejecución, consistió en una sentencia judicial emitida por el Juzgado Catorce Administrativo de Tunja, que ordenó pagar a la demandante el valor a título de reparación del daño las prestaciones laborales e indemnizatorias, así como las indexación respectiva y el valor de los intereses moratorios al tenor del artículo 177 del C.C.A, la pretensión en este proceso ejecutivo es el pago de intereses moratorios, lo que a juicio de la primera instancia deslinda frente a la

pretensión de acreencias laborales, excluyendo como tal los intereses moratorios cuya naturaleza es indemnizatoria; para soportar su postura hizo referencia a lo dispuesto por este Tribunal, en providencia reciente de fecha 14 de septiembre de 2017 Rad: 15001133300920150011001 M-P OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO que al respecto dispuso:

*“teniendo en cuenta la línea jurisprudencial trazada por el máximo órgano constitucional fuerza concluir que la norma de inembargabilidad planteada en el artículo 594 del CGP. No solo admite las excepciones que el propio legislador establezca, sino que adicionalmente debe tenerse en cuenta las precisas excepciones desarrolladas por la Corte Constitucional, a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, particularmente en asuntos donde está de por medio el cumplimiento de sentencias que reconozcan acreencias laborales y pensionales, los cuales gozan de una protección especial evento en el que la aplicación simple y llana de la prohibición de embargo recursos de los pilares fundantes de un Estado Social de Derecho previsto en la Constitución Política de 1991.*

*Ya esta Corporación, se ha pronunciado en torno a la posibilidad de embargar los recursos del presupuesto general de la Nación, a fin de lograr el pago efectivo de sentencia que contengan acreencias laborales; en efecto en providencia de 10 de febrero de 2017, con ponencia de la Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz, preciso lo siguiente:*

*“(…) así entonces, las Altas Cortes coinciden en que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado y **la excepción** la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las entidades públicas, particularmente en caso de acreencias laborales, los cuales gozan de una protección en caso constitucional especial; entonces negar la medida cautelar con el argumento de la inembargabilidad de los bienes de la ejecutada genera un desmedro al patrimonio e integridad de la ejecutante, titular de un derecho pensional; además no puede desconocerse que el hecho de prohibir el embargo de ciertos bienes hace ilusorio el derecho que se encuentra contenido en un título ejecutivo<sup>1</sup> (Destacado por el Despacho).”*

*En suma, es posible la embargabilidad de los bienes y recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación; sin embargo, ha de advertir el Despacho que **tal posibilidad debe sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dado su carácter excepcional, razón por la cual corresponderá al juez en cada caso particular, en caso de encontrar procedente una solicitud de embargo sobre los recursos a***

<sup>1</sup> Expediente No. 15001333300920150004503

**que se ha hecho mención, identificar el fundamento legal o constitucional que sustente tal determinación..."**

Conforme a lo antes referido indicó el Juez a quo, que como en el presente caso el litigio se originó por el incumplimiento de la sentencia base de la ejecución, donde se solicitó el pago de prestaciones a favor de la demandante, obligación principal que ya se encuentra cumplida, el presente proceso tiene como objeto el cobro de intereses moratorios, y atendiendo a los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Boyacá, frente a la excepción del principio de inembargabilidad, el asunto bajo estudio no se encuentra enmarcado en dicha excepción, razón por la cual negó la medida cautelar solicitada.

**2. Fundamentos del recurso.**

Inconforme con la decisión anterior, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación solicitando que se revoque la decisión, con los siguientes argumentos (fl. 82, 86):

Sostuvo, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tramitado en primera instancia por el Juzgado Administrativo Oral del Circuito de Tunja, y en segunda Instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá, profirió sentencia dentro del proceso No 2006-2403 el día 4 de septiembre de 2012, la cual quedó ejecutoriada el día 25 de septiembre de 2012 y en la que se condenó a la entidad demandada, Departamento de Boyacá, al reconocimiento y pago a favor de Roció Castañeda Cubides, a título de indemnización, el equivalente a las prestaciones sociales que percibían los empleados públicos docentes del ente territorial por los periodos allí suscritos, prestaciones que serían liquidadas con base en la remuneración pactada en las órdenes de prestación de servicios suscritas entre las partes.

Que el 27 de octubre de 2014, la entidad demandada procedió a pagar la suma de \$ 21.394.572 en cumplimiento de la orden judicial, suma que dista ostensiblemente de lo que en derecho y conforme al fallo debió recibir la señora Castañeda Cubides, hecho que motivó a la presentación de la demanda ejecutiva administrativa, con el fin del pago de las obligaciones que tiene la contraparte con la accionante.

Que en tal sentido, los intereses moratorios pese a que tienen una naturaleza indemnizatoria, también reviste el carácter de una obligación dineraria a cargo del Estado, surgida de las obligaciones laborales. En el caso referido se puede establecer que la entidad demandada pretendió con la emisión de dicha resolución dar cumplimiento a lo ordenado en el fallo judicial, imprimiendo en su contenido el acatamiento integral de las obligaciones laborales adquiridas (pago de intereses moratorios), sin embargo, posiblemente por error involuntario al momento de efectuar las liquidaciones correspondientes se cometieron yerros por los intereses moratorios reconocidos y pagados, los cuales fueron inferiores a los que realmente debían ser pagados

lo que fue evidenciado en el proceso ejecutivo, que indicó que aún se adeuda la suma de \$6.040.653 entre intereses moratorios y agencias en derecho.

Con forme a lo anterior añadió que los dineros reclamados son obligatorios derivados del fallo judicial y enmarcan en la primera excepción que contempla la jurisprudencia, toda vez que se trata de los intereses moratorios que aparte de ser carácter laboral indemnizatorio revisten a la par una obligación dineraria a cargo del Estado surgida de una obligación laboral, que debe garantizarse de manera integral en procura de la realización efectiva de los derechos laborales reconocidos en sentencias judiciales pues la sentencia es un todo en sí misma.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Procedencia y oportunidad del recurso de apelación

El Artículo 321 del C.G.P señala:

*"(...) Artículo 321 Procedencia. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.*

*(...)*

*8. "El que **resuelva sobre una medida cautelar**, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla (...)" (Negrilla fuera del texto original)*

Como en el sub examine se resolvió sobre medida cautelar, en el sentido de negarla resulta clara la viabilidad de la apelación.

Asimismo se observa que la decisión cuestionada fue notificada por estado el El 9 de febrero de 2018 (fl. 81) y el recurso bajo estudio fue interpuesto el 13 de febrero de la misma anualidad (fl. 82), esto es dentro de su término de ejecutoria conforme a lo establecido en el numeral 2º del artículo 322 numeral 1º inciso 2º del C.G.P.

#### 2. Marco jurídico aplicable.

Como lo ha expresado la Corte Constitucional<sup>2</sup> "las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) 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."

Ahora bien, aunque en los procesos ejecutivos que se adelantan ante esta

<sup>2</sup> Sentencia c 485 del 2003

jurisdicción comúnmente son las autoridades públicas las ejecutadas, las cuales naturalmente no pueden adelantar maniobras "maliciosas" con el fin de eludir el pago de los créditos reclamados en su contra, esto no obsta para que las medidas cautelares se constituyan en una herramienta útil, por una parte, para "crear un estado jurídico provisional que dure hasta que se defina el derecho en litis"<sup>3</sup>, y por otra, para garantizar el pago de la deuda después de desatar el conflicto.

Bajo este contexto, la regulación atinente a las medidas cautelares, sus clases, procedimiento para su decreto y demás aspectos procesales se encuentra contemplado en el Código General del Proceso, al cual debe acudir en virtud de la remisión expresa contemplada en el artículo 306 del CPACA.

Así las cosas, el artículo 599 del Estatuto Procesal General explica que en los procesos ejecutivos las referidas medidas pueden solicitarse desde la presentación de la demanda y pueden ser limitadas por el Juez a lo necesario, sin que sea indispensable prestar caución, salvo que algún tercero afectado o el ejecutado que proponga excepciones pida su fijación para garantizar la satisfacción de los eventuales perjuicios que puedan generarse con su materialización.

En tal sentido el Código General del Proceso, regula lo relativo al embargo y secuestro.

**"(...) 4Artículo 599** 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.

(...)

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la

<sup>3</sup> Trujillo Londoño, Francisco Javier. Las medidas cautelares en el contexto del Código General del Proceso colombiano. En Revista "Criterio Jurídico Garantista" (Jul.-Dic. de 2014), año 6, No. 11. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, p. 177.

<sup>4</sup> Artículo 599 código general del proceso

*clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.*

Debe resaltarse que las medidas de embargo y secuestro, que por excelencia son las procedentes en este tipo de procesos judiciales<sup>5</sup>, no resultan viables de forma automática tratándose de recursos de las entidades públicas, en razón a que con ellos se pretende satisfacer el interés general.

Al respecto, el artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP- establece como principio rector del sistema presupuestal nacional la inembargabilidad, que es desarrollado en el artículo 19 de la misma regulación como sigue:

*"(...) 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 los medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos pero ello, v 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.). (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

El principio de inembargabilidad, que es la regla general en lo que atañe a los recursos de las entidades públicas del orden nacional<sup>6</sup>, se reproduce en varias normas y no solo cubre rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, sino que también resguarda los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones (art. 21 Decreto-Ley No. 028 de 2008 y arts. 18 y 91 Ley 715 de 2001) y del Sistema General de Regalías (art. 70 Ley 1530 de 2012); incluso, el artículo 594 del CGP desarrolla un listado de bienes y rentas inembargables, algunos de los cuales aplican a las entidades públicas. Empero, su aplicación no opera de manera absoluta, sino que admite ciertas excepciones.

En este orden de ideas, desde el año 1992, la Corte Constitucional al analizar los artículos 8º y 16 de la Ley 38 de 1989, recopilados en los artículos 12 y 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -EOP-, respectivamente, revaluó el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 sosteniendo que, si bien la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, como se dijo, es la regla general, admite

<sup>5</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. *Lo acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013, p. 576.

excepciones:

"(...) 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, que dice en sus incisos primero y cuarto:

(...)

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 loare mediante el embargo de bienes v rentas incorporados al presupuesto de la nación. este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. (...)**<sup>78</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Esta posición, donde se esgrimían como excepciones al principio de inembargabilidad los créditos derivados de fallos judiciales y actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales a cargo de las entidades oficiales, fue reiterada, por ejemplo, en las sentencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994 y C-263 de 1996.

Posteriormente, en el año 1997, al pronunciarse sobre el mismo artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Alto Tribunal adujo:

"(...) En conclusión, la Corte estima que **los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos** (sic), 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, (...)"<sup>9</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).

De lo transcrito pueden extraerse dos conclusiones importantes; por una parte, que la excepción a la regla de inembargabilidad se amplió al hacerse alusión a "otros títulos legalmente válidos", y por otra parte, se precisó que las medidas de embargo debían recaer primeramente sobre los recursos destinados para el

<sup>7</sup> CConst, C-546/1992, C. Angarita y A. Martínez,

<sup>8</sup> CConst, C-793/2002, J. Córdoba.

<sup>9</sup> CConst, C-354/1997, A. Barrera.

pago de sentencias y conciliaciones, cuando la génesis de la deuda se encontrara en ellas.

Más adelante, cuando el modelo del Situado Fiscal fue reemplazado por el del Sistema General de Participaciones, el Tribunal Constitucional, una vez analizada la línea jurisprudencial existente sobre la materia, expuso:

“Ahora bien, considera la Corte que **las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715.** El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, **el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación.** De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.

8. De acuerdo con las precedentes consideraciones, **se declarará la exequibilidad del** aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales **por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 75),** bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones-**. (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Esta delimitación de la excepción fue extendida a las demás participaciones del Sistema mediante la sentencia C-566 de 2003, bajo la misma argumentación sostenida en la decisión antes transcrita<sup>10 11</sup>.

<sup>10</sup> C Const, C-793/2002, J. Córdoba.

<sup>11</sup> C Const, C-566/2003, A. Tafur: “(...) Asilos cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es

La línea jurisprudencial a la que se viene haciendo referencia fue consolidada en la sentencia C-1154 de 2008, donde se establecieron tres criterios de excepción a la regla general de inembargabilidad, así:

“(…) 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’.

(…)

---

posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, v, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.

4.3.3.- Finalmente, la **tercera excepción** a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los **títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible**. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, (...)”<sup>12</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Igualmente, en la misma providencia se reiteró la aplicación de la excepción frente a recursos del Sistema General de Participaciones<sup>13</sup>, aclarando que, bajo la vigencia del Acto Legislativo No. 04 de 2007, "podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica".

Más recientemente, al analizar la exequibilidad del parágrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, el referido Tribunal, a pesar de declararse inhibido para examinar el fondo del asunto, indicó lo que sigue:

*"(...) Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 [Superior] 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 Superior.*

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

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

<sup>12</sup> CConst, C-1154/2008, C. Vargas.

<sup>13</sup> *Ibíd.*: "(...) En suma, en vigencia del Acto Legislativo No. ] de 2001 la Corte dejó en claro que la posibilidad de imponer medidas cautelares sobre recursos del SGP, sólo procedía para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con el destino de los recursos del SGP (educación, salud, saneamiento básico y agua potable). (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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

(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) f..."<sup>14 15</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Recapitulando el contenido de las sentencias antes citadas, que son las más relevantes de una nutrida línea jurisprudencial sobre la materia, puede concluirse sin duda alguna que la regla general de inembargabilidad admite excepciones a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, las cuales han sido consolidadas por la Corte Constitucional según se expuso en precedencia. Además, el Consejo de Estado ha acogido esta posición, como se lee enseguida:

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

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral. (...)"<sup>15</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Y más recientemente, en un detallado estudio sobre el tema, la Alta Corporación expuso:

"(...) En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son **de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.**

Para ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esta gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los

<sup>14</sup> C Const, C-543/2013, J. Pretelt.

<sup>15</sup> CE 4, 8 Mayo 2014, el 1001-03-27-000-2012-00044-00(19717), J. Ramírez.

*términos de los artículos 192 del CP ACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo, cuando el crédito sea de naturaleza contractual caso en el que se aplicarán los términos del contrato. (Negrilla fuera del texto original)*

Por su parte, estos criterios de excepción han sido reconocidos por la Contraloría General de la República en su función constitucional de vigilancia de la gestión fiscal de la Administración (art. 267 Superior), por ejemplo, a través de la Circular No. 1458911 del 13 de julio de 2012; así como por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como emisora de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses litigiosos de la Nación (art. 5 par. Ley 1444 de 2011), mediante la Circular Externa No. 007 del 19 de octubre de 2016, donde imparte lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.

Empero, la viabilidad de decretar el embargo de los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones en los casos excepcionales antes relacionados varió a partir de la expedición del CPACA. En vigencia del Decreto No. 01 de 1984, sin que existiera alguna disposición en la que se estableciera la inembargabilidad de los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones (por lo menos, por su naturaleza), la Corte Constitucional pacífica y uniformemente sostuvo que, tratándose de créditos derivados de títulos de ese tipo era procedente el embargo de los recursos en mención, siendo posible ejecutar embargos sobre otros rubros solo en caso de que con los primeros no se satisficiera la medida.

No obstante, el párrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 preceptuó lo que sigue:

*“(...) 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. (...)”* (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Por lo tanto, bajo el nuevo panorama normativo la inembargabilidad de los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones y los pertenecientes al Fondo de Contingencias es absoluta, ya que la expresión “en todo caso” implica que la regla se superponga incluso a las excepciones determinadas por la jurisprudencia; conclusión a la que se llega con base en la presunción de constitucionalidad de la disposición y la intención del legislador de regular más estrictamente el procedimiento de apropiación, administración y pago de las sentencias y conciliaciones. Concordantemente, en la sentencia citada en precedencia el Consejo de Estado precisó: <sup>16</sup>

*“(...) esta regla [excepción al principio de inembargabilidad] encuentra un límite en la proscripción del embargo, tanto de los recursos asignados*

<sup>16</sup> CE 2B, 21 Jul. 2017, e08001-23-31-000-2007-00112-02(3679-2014), C. Perdomo.

por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998 (CPACA, artículo 195). (...)”<sup>17</sup> (Negrilla fuera del texto original).

Además de lo anterior, la condena principal, los intereses moratorios, la indexación y posibles sanciones ordenados en la sentencia judicial conforman un todo jurídico, y estos conceptos no son ajenos al derecho principal sino que, por el contrario, garantizan su efectividad a pesar del paso del tiempo. Así lo expuso la Honorable Corte Constitucional<sup>18</sup>, al estudiar la procedencia de la tutela para garantizar el cumplimiento de providencias judiciales:

“(…) desde la sentencia T-553 de 1995<sup>19</sup> la jurisprudencia ha conectado esa utilidad con la vigencia de un orden justo, el principio de buena fe, el derecho de acceso a la administración de justicia y el vigor del Estado Social de Derecho. Bajo esos términos, allí se dispuso que **es deber del condenado acatar cada una de las órdenes íntegramente**, evitando que la conveniencia o la subjetividad afecte total o parcialmente la materialización de cualquiera de los aspectos de la decisión judicial. Sobre el tema vale la pena recordar los siguientes párrafos:

**“La vigencia de un orden justo no pasaría de ser una mera consagración teórica plasmada en el preámbulo del Estatuto Superior, si las autoridades públicas y privadas, no estuvieran obligadas a cumplir íntegramente las providencias judiciales ejecutoriadas. Acatamiento que debe efectuarse de buena fe, lo que implica que el condenado debe respetar íntegramente el contenido de la sentencia, sin entrar a analizar la oportunidad, la conveniencia, o los intereses de la autoridad vencida dentro del proceso, a fin de modificarlo.**

**La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto.**

En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-261 de 2014, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

<sup>19</sup> “En realidad el fallo en mención no inicia la línea de jurisprudencia relativa a la procedibilidad de la acción de tutela para garantizar el cumplimiento de las sentencias judiciales. Para este efecto se deben tener en cuenta las sentencias T-431 y T-554 de 1992. La sentencia T-553 de 1995 es citada en este caso debido a que contiene elementos similares a los que se estudian en esta oportunidad”. (Cita de la Corte Constitucional)

hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.

De acuerdo con la transcripción anterior, se concluye que no es posible afirmar que los intereses moratorios y la indexación que se ordenen en la sentencia judicial no constituyen parte del derecho laboral protegido, aunque no puedan ser igualados a los que se generan en las relaciones civiles y comerciales, ello porque en realidad lo que sucede con la indexación y los intereses es que la primera evita la devaluación de la **acreencia laboral** y los segundos pagan un perjuicio porque el **acreedor del derecho laboral** no puede contar con su dinero – salario o prestación social – en la debida oportunidad, concepto que también contiene atiende a la inflación, como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 604 de 2012<sup>20</sup> en la que, luego de examinar lo relacionado con la forma de reconocer intereses en la sentencia proferidas por esta jurisdicción, concluyó:

**“Por lo anterior, en Colombia el interés moratorio tiene un contenido indemnizatorio distinto a la simple corrección monetaria, situación que no puede ser desconocida por el legislador al momento de determinar las tasas a las cuales lo vincula, por lo cual los intereses moratorios deberán contemplar un componente inflacionario o de corrección monetaria y uno indemnizatorio, el cual podrá variar teniendo en cuenta la existencia de diversos regímenes en cuanto a las tasas de interés, tal como sucede en relación con los intereses civiles y comerciales según se reconoció en la sentencia C - 364 de 2000.”** (Resaltado original, subrayado fuera de texto)

En estas condiciones, no encuentra la Sala fundamento para escindir la indexación y los intereses moratorios de la **acreencia laboral** que les origen, mucho menos cuando tanto uno como otro preservan el derecho de la devaluación, lo cual responde al artículo 53 constitucional<sup>21</sup> en los principios mínimos fundamentales

---

<sup>20</sup> Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del numeral 4º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” Declarado exequible.

<sup>21</sup> El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; **remuneración mínima vital y móvil**, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los **beneficios mínimos** establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de **duda en la aplicación e interpretación** de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al **reajuste periódico de las pensiones legales**.

*del derecho al trabajo y, por ende, a sus consecuencias.*

*A la anterior conclusión se llega sin desconocer que este Tribunal en auto de ponente se ha pronunciado<sup>22</sup> en sentido contrario, análisis que esta Sala no comparte pues si bien en la Sentencia C-543 de 2013 se demandó el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; los numerales 1, 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, en materia de la Inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y del Sistema General de Regalías, la decisión que allí se tomó fue inhibitoria y la Sentencia C- 1154 de 2008, también citada en los autos referidos concluye puntualmente que tratándose de acreencias laborales derivadas de condenas se aplica una excepción al principio de Inembargabilidad de recursos públicos, condición predicable del presente asunto.*

### **3. CASO CONCRETO**

En el presente caso, el a quo negó la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante argumentando que la obligación principal contenida en la sentencia base de la ejecución se cumplió y solo quedaba pendiente el pago de los intereses moratorios conforme al artículo 177 C.C.A, argumentó que los derechos laborales en ellas contenidos ya se encuentran cumplidos, razón por la cual no se configuró los presupuestos para procedencia excepcional de embargabilidad de los recursos que conforman el presupuesto general.

Al respecto con fundamento en el análisis efectuado en el acápite precedente, se llega a la conclusión de que la tesis sostenida en la providencia recurrida es desacertada ya que desconoce la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, así como la protección de los derechos laborales que tiene raigambre superior.

En este Orden de ideas, para identificar si resulta viable el decreto de la medida cautelar, es indispensable en primer lugar determinar el origen de la acreencia. Para el caso concreto se evidencia que el título de recaudo aducido por la parte ejecutante es una sentencia judicial que ordenó el pago de prestaciones laborales a favor de la señora ROCÍO CASTAÑEDA CUBIDES,

---

*Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.*

*La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.*

<sup>22</sup> M.P. Dr. Oscar Alfonso Granados Naranjo, dentro de los siguientes procesos Ejecutivos con auto de ponente: No. **15001333300920150110-01**, ejecutante: Dora Waldina Amaya de Mondragón, contra el Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; providencia del 22 de noviembre de 2017, proceso ejecutivo No. **150013333008201400516-0**, ejecutante: Autopista Duitama San Gil S.A. contra Departamento de Boyacá y Departamento de Santander y providencia del 31 de octubre de 2017, ejecutivo No. **150013333012201600045-01** iniciada por Clara Inés Reyes Camargo contra la Nación- Ministerio de Educación Nacional- FNPSM.

como consecuencia del reconocimiento de la relación laboral existente entre la entidad demandada y la parte actora.

Por lo tanto, el crédito se enmarca en las dos primera excepciones que contempla la jurisprudencia, toda vez que se trata de una acreencia laboral contenida en un fallo judicial con fuerza de cosa juzgada, cuya naturaleza corresponde a la específica destinación de los recursos del **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**, además de haberse dictado sentencia de seguir adelante la ejecución. Lo cual deduce que la entidad ejecutada no cumplió la obligación dineraria impuesta en la providencia en los términos del artículo 177 CCA (norma aplicable en virtud de la fecha de ejecutoria de la decisión); por tal razón, no comparte este Despacho la decisión asumida por el a quo en señalar que los intereses moratorios son ajenos a la sentencia ordinaria, por virtud de la cual se condenó al Departamento de Boyacá al pago de las acreencias laborales derivadas de la relación laboral, pues de no ser por el incumplimiento de la entidad en el pago de los intereses moratorios derivados de la sentencia judicial, no se hubiera instituido la presente acción ejecutiva, luego el sustento de la presente acción proviene precisamente del cumplimiento de la acción ordinaria en el proceso laboral, radicado con No. 2006-2403.

En ese orden de ideas y como quiera que la solicitud presentada por la parte ejecutante tiene como finalidad garantizar el pago de acreencias laborales considera esta Sala, que contrario a lo expuesto por el a quo se debe acceder al decreto de tal medida, toda vez que se trata de dinero de carácter parafiscal susceptible de embargo dada la naturaleza de la obligación, es decir que se trata de un derecho prestacional que cuenta con una especial protección, por lo anterior se revocará el auto apelado con el fin de que el a quo decrete el embargo solicitado, determinando sobre que bancos y cuentas recaerá.

#### **4. DE LAS COSTAS PROCESALES**

Con base en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no se condenará en costas a la parte recurrente en razón a que aquello sólo procede tratándose de la sentencia de primera o segunda instancia.

#### **I. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido el 8 de Febrero de 2018, por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Tunja, mediante el cual se negó la solicitud de medidas cautelares, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ordenar al Juez de primera instancia que proceda a decretar la cautelar pedida por la parte ejecutante, determinando sobre que bancos y cuentas recaerá, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Despacho de origen, para lo de su cargo.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO  
Magistrado

  
ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO  
Magistrado

  
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RÍVEROS  
Magistrado

