



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISION No. 5
MAGISTRADO PONENTE OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO.

Tunja, **25 JUN 2018**

Demandante	Beatriz López Porras
Demandado	Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente	15001-33-33-011-2015-00105-01
Medio de control	Ejecutivo
Tema	Apelación auto que negó medidas cautelares

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandante (Fls 164 a 168) contra el auto del 28 de febrero de 2018, proferido por el Juzgado Doce Administrativo Oral de Tunja, por medio del cual se abstuvo de decretar la medida cautelar solicitada, dentro del proceso ejecutivo adelantado por la señora Beatriz López Torres en contra de la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

I. EL AUTO APELADO

Se trata del auto del 28 de febrero de 2018, proferido por el Juzgado Doce Administrativo Oral de Tunja, por medio del cual se abstuvo de decretar la medida cautelar solicitada por la parte demandante (Fls 160, 162), sustentando su decisión en los siguientes argumentos:

Indicó que el concepto de inembargabilidad, contiene un criterio de contenido general, que busca que ante la presencia de intereses superiores, se salvaguarde el presupuesto o patrimonio, fundado en razones de prevalencia del interés general.

Adujo que más allá que puedan aceptarse interpretaciones que desde la óptica constitucional, puedan llegar a reducir e incluso suprimir el carácter de inembargabilidad, lo cierto es que no encontró en el presente caso acreditada la necesidad de afectar los intereses generales protegidos con la regla de inembargabilidad.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

1. Interposición del recurso de apelación



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

Dentro de la oportunidad para ello, y una vez notificada en estado la decisión adoptada por la juez de primera instancia, la apoderada de la parte demandante interpuso recurso de apelación a fin de que sea revocada y en su lugar se decrete el embargo solicitado, para lo cual argumento lo siguiente:

Que la orden de embargo debe ser decretada aun si recae sobre las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación que han sido consagrados por la normatividad nacional como bienes inembargables, tal como lo dispone el artículo 594 del CGP; sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que este principio de inembargabilidad no puede ser considerado absoluto.

Que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en los eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral y en particular aquellos reconocidos en fallos judiciales, actos administrativos y cualquier otro título ejecutivo debidamente constituido, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, toda vez que su afectación es necesaria para efectivizar otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo.

Adujo que el cobro tramitado en el presente asunto, hace parte de las excepciones que reconoce la Corte Constitucional como habilitante para que pueda embargarse las rentas del presupuesto nacional, ello por cuanto se trata de un crédito de connotación laboral por su contenido pensional y además porque se busca garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en una sentencia judicial.

Finalmente señaló que la *a quo* no hizo referencia al precedente judicial del cual se aparta, sino que se limita a negar la medida cautelar en virtud de la Circular No. PSAC14-18 de 9 de junio de 2014, suscrita por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de la cual se puso en conocimiento de jueces y magistrados en donde se indica la naturaleza de inembargables de los recursos públicos.

Por lo anterior solicitó se revoque el numeral primero del auto objeto de apelación y en su lugar se proceda a acceder a la solicitud de embargo solicitada por la parte demandante.

III. CONSIDERACIONES

Previo a resolver la alzada, se procede a hacer un recuento de las actuaciones surtidas hasta el momento, como se sigue:



Demandante: Beatriz López Porras
 Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
 Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

A través de apoderado judicial y mediante trámite ejecutivo, la señora Beatriz López Porras acude a la administración de justicia con el fin de solicitar se libre mandamiento ejecutivo a su favor y en contra de la Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por la suma de \$ 28.725.064 correspondiente a los intereses moratorios generados desde el 30 de noviembre de 2011, fecha de ejecutoria y hasta el 30 de agosto de 2014, fecha en la cual la entidad demandada pagó, así como por la suma de \$897.705 por concepto de indexación faltante sobre las sumas reconocidas en la Resolución No. 001556 de 18 de marzo de 2014.

Como sustento fáctico de sus pretensiones, indicó la demandante que dentro del proceso en el que ella fuera demandante y la Nación-Ministerio de Educación Nacional-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se condenó a ésta última a la reliquidación y pago de la pensión de jubilación.

Sea lo primero advertir que el C.P.A.C.A., no contempla un procedimiento especial para efectos del trámite del proceso ejecutivo. Por ello, en virtud del artículo 308 ídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código de Procedimiento Civil; es decir, las disposiciones del Código General del Proceso que en relación con los procesos de ejecución entró a regir a partir del 1º de enero de 2014.

Así las cosas, como quiera que la demanda que suscitó la controversia se incoó el 15 de mayo de 2015 (fl. 12), al no haber disposición expresa en el C.P.A.C.A., en relación con el trámite procesal que debe surtir, se aplicarán al mismo las normas contenidas en los artículos 422 y siguientes del Código General del Proceso.

En el presente caso corresponde a la Sala pronunciarse sobre la embargabilidad o inembargabilidad de los dineros correspondientes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, los cuales se encuentran incorporados al Presupuesto General de la Nación.

En tal sentido, el Código General del Proceso, regula lo relativo a los bienes con carácter de inembargables, en los siguientes términos:

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

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

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. **En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su**



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

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 de no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.” (Destacado por la Sala)

De la lectura de la norma en comento se establece como regla general la inembargabilidad de 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 participaciones, regalías y recursos de la seguridad social.

Sin embargo, de acuerdo con el párrafo del artículo 594 del CGP dicha regla de inembargabilidad no reviste un carácter absoluto, dado que allí se evidencia la existencia de excepciones previstas en la ley para que sea operante la medida cautelar, no obstante su carácter de inembargable.

Ahora bien, la Corte Constitucional al efectuar un estudio de constitucionalidad de la norma en comento, 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; al respecto en sentencia C-543 de 2013, se indicó:

“(…) El artículo 63 de la Constitución dispone que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás



Demandante: Beatriz López Porras
 Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
 Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

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

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

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

- (i) **Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas².**
- (ii) **Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos³.**
- (iii) **Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.⁴**

Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente

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

² C-546 de 1992

³ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

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



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁵.

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

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

Precisamente la Corte Constitucional, con anterioridad a la sentencia de constitucionalidad citada en precedencia, profirió otros pronunciamientos en los que había desarrollado la procedencia de algunas excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos; en efecto, en la sentencia C-1154 de 2008 la cual se cita in extenso, precisó:

4.- El principio de inembargabilidad de recursos públicos

(...)

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

"Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio

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

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



Demandante: Beatriz López Porras
 Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
 Prestaciones Sociales del Magisterio
 Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente”.

(...)

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

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

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

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

(...)

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

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

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

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

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

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

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

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

(...)

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

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

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

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

4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996

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



Demandante: Beatriz López Porras
 Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
 Prestaciones Sociales del Magisterio
 Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

(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”. (...)”

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. Esta Corporación indicó lo siguiente:

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

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

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 deben 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 judiciales proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y donde se pretenda el reconocimiento de acreencias laborales y pensionales, los cuales gozan de una protección especial, evento en el que la aplicación simple y llana de la prohibición de embargar recursos del presupuesto general de la Nación, los tornaría inocuos, en contravía de los pilares fundantes de un Estado Social de Derecho previsto en la Constitución Política de 1991.

Al respecto, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 21 de julio de 2017, en donde se estudiaba una petición de medida cautelar, consistente en el embargo de los recursos del Fondo Nacional de



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

Prestaciones Sociales del Magisterio, precisó que tanto la legislación vigente, como la jurisprudencia de la Corte Constitucional, prevén que la regla de inembargabilidad de los recursos públicos, debe ceder ante la satisfacción de obligaciones de estirpe laboral, contenidas en una sentencia judicial, eventos en los cuales se puede acudir ante el juez administrativo para perseguir su pago, siempre y cuando la deudora no hubiese adoptado las medidas para satisfacerlos en los términos del artículo 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda; en efecto, señaló el Consejo de Estado:

*“(..). 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.***

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa 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 términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato (...).

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 (...)⁸”. (Destacado por la Sala)

De igual forma, la Sección Tercera del Consejo de Estado en providencia del 23 de noviembre de 2017, señaló en cuanto a la aplicación del principio de inembargabilidad que ampara los bienes, las rentas y los derechos que componen el Presupuesto General de la Nación, particularmente en el escenario de incumplimiento de una sentencia judicial, lo siguiente:

*“(..).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***

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección B. Exp.: 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014). Consejero Sustanciador: Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Medio de control: Proceso ejecutivo.



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

189

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

*No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la ley para imponer condenas al Estado, **de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad sólo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción**, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la ley 288 de 1996⁹ (...)¹⁰". (Destacado por la Sala)*

Criterio reiterado por la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 15 de diciembre de 2017, en donde, en sede de acción de tutela, señaló la obligatoriedad del precedente fijado por la Corte Constitucional en tratándose de la aplicabilidad de las excepciones al principio general de inembargabilidad de los recursos públicos:

*"(...) De conformidad con lo analizado en precedencia, la Sala considera que el Juzgado al denegar el embargo de los dineros depositados en la cuenta de Fondos Especiales, los cuales hacen parte del presupuesto general de la Nación, para respaldar el pago de obligaciones laborales reconocidas en una sentencia judicial, no sólo **desconoció el precedente jurisprudencial sentado por la Corte Constitucional en relación con el principio de inembargabilidad de los recursos públicos y sus excepciones**, sino que también incurrió en un defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 594 del CGP, lo que implica la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del actor.*

Lo anterior, habida cuenta de que como se ha insistido a lo largo de esta sentencia, la prohibición de embargo de los recursos públicos siempre ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico y ha sido

⁹ En este evento, no basta la existencia de la respectiva sentencia proferida por un órgano internacional de derechos humanos para hacer ejecutables las obligaciones que de ella se deriven, pues para tal efecto, es necesario que en el ámbito interno, se haya celebrado un acuerdo conciliatorio entre el Gobierno Nacional y los beneficiarios de la respectiva condena, aprobado por el Tribunal Administrativo competente, o que, en su defecto, exista una providencia expedida por esta última autoridad judicial, mediante la cual se haya decidido sobre la liquidación de perjuicios, por la vía incidental, como lo consagra el artículo 1°, 7, 8 y 11 de la ley 288 de 1996.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 88001-23-31-000-2001-00028-01(58870)



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

declarada exequible por la Corte Constitucional, la cual ha indicado de manera reiterada, pacífica y uniforme cómo deben ser interpretadas las disposiciones que contienen esta regla y ha fijado las excepciones a la misma.

La Sala destaca que el hecho de que el aludido principio fuese incluido nuevamente en el CGP y el CPACA, no implica per se que fueron derogadas las demás disposiciones que también lo contenían, salvo las previstas en el CPC y el CCA, ni que se deba desconocer la interpretación que de las mismas efectuó la Corte, **máxime si se tiene en cuenta que el fin perseguido en todas ellas es el mismo, que no es otro que el de ordenar la prohibición de embargar las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, cuya existencia en el ordenamiento jurídico está condicionada a la interpretación que ha hecho la Corte y que, conforme se afirmó en la sentencia C-543 de 2013, siguen vigentes e incluso deben ser atendidas por los operadores judiciales para la aplicación del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA y los numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 del CGP, aunado a que esta última disposición permite invocar excepciones a la regla general siempre y cuando estén contenidas en la ley (...)¹¹**. (Destacado por la Sala)

En suma, es posible la embargabilidad de los bienes y recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación, cuando tal determinación sea necesaria a efectos de satisfacer ciertas obligaciones, particularmente cuando éstas son **i)** de contenido laboral, **ii)** se derivan de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre y cuando el ejecutado no hubiese adoptado las medidas para satisfacerlos en los términos del artículo 192 del CPACA o 177 del CCA o, **iii)** consten en títulos emanados de la administración.

En tal virtud, la inembargabilidad de los recursos del Estado debe ceder en el evento en que vencidos los términos previstos en la ley para que por parte de las entidades, no se efectúe el pago de las acreencias dinerarias de origen laboral contenidas en actos administrativos y sentencias judiciales.

Descendiendo al caso concreto, encuentra la Sala que la presente demanda ejecutiva pretende el cumplimiento de la sentencia proferida por el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Tunja de fecha 4 de noviembre de 2011, que dispuso la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Beatriz López Porras, particularmente en cuanto al pago de los intereses moratorios derivados del pago tardío de la sentencia judicial.

En tal virtud, si bien la obligación que se pretende ejecutar está referida a asuntos de contenido laboral, a la cual se le ha dado un cumplimiento parcial,

¹¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Consejera ponente: María Elizabeth García González. Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 05001-23-33-000-2017-01532-01(AC).



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

196

en el que está pendiente únicamente el pago de los intereses moratorios, lo cierto es que, el presente proceso pretende asegurar la ejecución por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la sentencia de 4 de noviembre de 2011, de tal forma que se configura uno de los supuestos en los que el principio de inembargabilidad, sufre una excepción, esto es, que se pretenda el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción, razón por la cual resulta procedente decretar la medida cautelar solicitada por la parte demandante.

En tal sentido, la Sala revocará el auto de fecha 28 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Tunja, y en su lugar se ordena a la *a quo* que procede a estudiar la solicitud de medida cautelar de embargo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio hasta la cuantía de las sumas de dinero adeudas por concepto de intereses moratorios a la parte demandante, sin oponer la inembargabilidad de los recursos, determinando aquellos que resultan embargables, así como los Bancos y cuentas en las que recaerá la medida, en las sumas y cantidades en que corresponda.

IV. COSTAS

En cuanto a las costas en segunda instancia, en el presente caso no habrá lugar al pago de las mismas, toda vez que conforme al artículo 365 del C.G.P., se condenará en costas a la parte que se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, por lo que habiéndose resuelto el presente recurso a favor del apelante, no cabe condena en costas.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión N° 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de 28 de febrero de 2018 proferido por el Juzgado Doce Administrativo Oral de Tunja, por medio de la cual se negó la solicitud de medidas cautelares, en el proceso ejecutivo adelantado por la señora Beatriz López Porras en contra del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: Ordenar a la Juez de Primera Instancia, que procede a estudiar la solicitud de medida cautelar de embargo de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio hasta la cuantía de las



Demandante: Beatriz López Porras
Demandado: Nación-Ministerio de Educación-Fondo Nacional de
Prestaciones Sociales del Magisterio
Expediente: 15001-33-33-011-2015-00105-01
Ejecutivo

sumas de dinero adeudas por concepto de intereses moratorios a la parte demandante, sin oponer la inembargabilidad de los recursos, determinando aquellos que resultan embargables, así como los Bancos y cuentas en las que recaerá la medida, en las sumas y cantidades en que corresponda, conforme lo expuesto.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO: Una vez en firme este proveído, devuélvanse las presentes diligencias al Juzgado de origen. Déjense las anotaciones que sean del caso.

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



OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

Ausente Con Permiso
FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado



FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE JUSTICIA
NACIONAL POR ESTADO

El auto anterior se notifica por estado

de 103 de hoy 27 JUN 2018

EL SECRETARIO

