



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 1

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, **14 MAYO 2019**

EJECUTANTE:	JOSÉ BERNARDO GARAVITO HIGUERA
EJECUTADO:	UGPP Y OTRO
RADICACIÓN:	150013333007 201400222 -02
REFERENCIA :	EJECUTIVO
ASUNTO:	MEDIDA CAUTELAR - EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS INCORPORADOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte ejecutada contra la decisión relativa a decretar una medida cautelar de embargo, adoptada por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja mediante auto de fecha 7 de marzo de 2019.

I. ANTECEDENTES

Por medio de oficio radicado el 25 de febrero de 2019 (f. 30 cdno. medida cautelar), la parte ejecutante solicitó que se decretara el embargo de los recursos propios que poseyera la UGPP en la cuenta corriente No. 110-050-25359-0 del Banco Popular, en la cuenta de ahorros No. 470100467831 del Banco Davivienda y en la cuenta de ahorros No. 3-023-00-00446-2 del Banco Agrario. En su defecto o de ser insuficientes, pidió que la cautela se extienda a los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación depositados en las cuentas de ahorro o corrientes de los bancos de Occidente, de Bogotá, BBVA y Bancolombia.

En virtud de lo anterior, a través de auto de fecha 7 de marzo de 2019 se decretó la cautela pedida por la ejecutante; cuestión que es el objeto del debate.

II. DEL RECURSO DE APELACIÓN

1. Del auto recurrido (ff. 31-34 cdno. medida cautelar)

Se trata del auto del 7 de marzo de 2019, por medio del cual el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja decretó la

medida cautelar pedida por la parte ejecutante, bajo los siguientes argumentos:

Hizo alusión al principio de inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y precisó que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado había delimitado sus excepciones en los casos en los que se debatieran (i) acreencias laborales, (ii) pagos ordenados en sentencias y conciliaciones, y (iii) obligaciones contenidas en otros títulos emanados del Estado.

Expuso que el origen de la acreencia reclamada dentro del proceso era una prestación social y el título de recaudo era una sentencia judicial, así que se estaba ante las dos primeras excepciones aludidas en precedencia. Por ende, concluyó que el decreto de la cautela pedida por la ejecutante era viable y la limitó a la suma de \$15.000.000,00.

Adujo que para evitar excesos en la práctica de la medida cautelar se ordenaría que por Secretaría se librasen inicialmente los oficios respectivos para materializar la cautela sobre los dineros depositados en la cuenta corriente No. 110-050-25359-0 del Banco Popular, en la cuenta de ahorros No. 470100467831 del Banco Davivienda y en la cuenta de ahorros No. 3-023-00-00446-2 del Banco Agrario. Dependiendo de su efectividad, dispuso que posteriormente y por solicitud de la parte ejecutante se librasen los demás oficios para practicar el embargo de los dineros depositados por la UGPP a cualquier título en los bancos de Occidente, de Bogotá, BBVA y Bancolombia.

2. Fundamentos del recurso (ff. 35-39 cdno. medida cautelar)

Inconforme con la decisión anterior, la apoderada de la parte ejecutada interpuso recurso de apelación pidiendo que se revoque la decisión, con los siguientes razonamientos:

Citó los artículos 19 del EOP, 91 de la Ley 715 de 2001 y 594 del CGP para concluir que eran inembargables los recursos de los Sistemas de Seguridad Social, Participaciones y Regalías.

Afirmó que las cuentas sobre las que se ordenó el embargo eran utilizadas para depositar recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, de modo que por su naturaleza eran inembargables.

Manifestó que las cuentas que poseía la UGPP eran utilizadas tanto para depositar los recursos asignados a la entidad por la Dirección del Tesoro Nacional, como para el pago de la seguridad social de los funcionarios

que laboraban al servicio de la ejecutada. Así las cosas, por esta última circunstancia también eran inembargables.

Sostuvo que la acreencia en lo relativo al pago de intereses moratorios, costas y agencias en derecho se apartaba del concepto de pasivo laboral y que para el pago de sentencias judiciales y conciliaciones existía la cuenta corriente No. 110-026-00169-3.

Esgrimió que para el pago de pasivos laborales excepcionalmente la medida debía decretarse solo sobre los recursos parafiscales de la seguridad social de (sic) pensiones -que no posee la entidad- y no sobre los recursos propios de la UGPP, en virtud del principio de especialización.

Finalmente, afirmó que el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO había certificado que la cuenta corriente No. 110-026-001685 estaba destinada al pago de la planilla U PILA, de modo que no se trataba de dineros de la entidad sino del Sistema de Protección Social, fruto de embargos decretados por la UGPP en procesos de cobro coactivo.

III. CONSIDERACIONES

1. Procedencia y oportunidad del recurso de apelación¹

El artículo 321 del CGP señala:

"(...) 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:
(...)*

*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)

¹ Sobre la aplicación del CGP en materia de recursos en los procesos ejecutivos que se tramitan en la jurisdicción administrativa, ver por ejemplo: CE 2B, 18 May. 2017, e15001-23-33-000-2013-00870-02(0577-2017), S. Ibarra; CE 5, 31 Ene. 2019, e81001-23-33-000-2018-00131-01(AC), A. Yepes; CE 1, 14 Feb. 2019, e11001-03-15-000-2018-03505-01(AC), H. Sánchez (e); CE 3A, 20 Feb. 2019, e76001-23-33-008-2017-01147-01(60717), M. Velásquez; CE 3A, 28 Feb. 2019, e88001-23-31-000-2003-00073-02(60950), M. Velásquez; entre otros. Esta última providencia señala: "*(...) de acuerdo con la remisión normativa prevista en el artículo 306 del CPACA y en virtud del principio de integración normativa, el trámite de los procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por esta jurisdicción será el previsto en el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único, del Código General del Proceso (CGP). // Así las cosas, **tanto la procedencia, la oportunidad y los requisitos para interponer recursos se rigen de conformidad con lo dispuesto en el CGP y no por las normas del CPACA.** (...)"* (Negrilla fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el artículo 322 numeral 2º de la misma codificación reza:

"(...) ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

2. La apelación contra autos podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. *Cuando se acceda a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar del nuevo auto si fuere susceptible de este recurso. (...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

En el sub examine se resolvió sobre una medida cautelar en el sentido de decretarla, así que procedía el recurso de apelación directamente o en subsidio de la reposición. Al optar la parte ejecutada por la primera hipótesis, resulta clara la viabilidad de la alzada.

Asimismo, se observa que la decisión cuestionada fue notificada por estado el 8 de marzo de 2019 (f. 34 cdno. medida cautelar) y el recurso bajo estudio fue interpuesto el 13 de marzo de la misma anualidad (f. 35 cdno. medida cautelar), esto es, dentro de su término de ejecutoria, conforme a lo establecido en el artículo 322 numeral 1º inciso 2º del CGP².

2. Marco jurídico aplicable

Como lo ha expresado la Corte Constitucional, *"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 adelanta 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"*³.

Ahora bien, aunque en los procesos ejecutivos que se adelantan ante esta jurisdicción comúnmente son las autoridades públicas las

² *"(...) ARTÍCULO 322. OPORTUNIDAD Y REQUISITOS. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

1. El recurso de apelación contra cualquier providencia que se emita en el curso de una audiencia o diligencia, deberá interponerse en forma verbal inmediatamente después de pronunciada. (...)

La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado. *(...)"* (Subraya y negrilla fuera del texto original)

³ CConst, C-485/2003, M. Monroy.

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"⁴, 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. 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 materialización⁵.

Debe resaltarse que las medidas de embargo y secuestro, que por excelencia son las procedentes en este tipo de procesos judiciales⁶, 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.

⁴ 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.

⁵ "(...) ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

(...)

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesaria; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cabrada, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un sala 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 las quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el manto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito. (...)" (Negrilla fuera del texto original).

⁶ Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda., 2013, p. 576.

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:

"(...) ARTÍCULO 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.). (...)" (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 nacional⁷, se reproduce en varias normas y no solo cobija 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 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.

⁷ *Ibíd.*, p. 511.

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 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.** (...)”⁸ (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 1994⁹.

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 válidos** (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. (...)”¹⁰ (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 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**

⁸ CConst, C-546/1992, C. Angarita y A. Martínez.

⁹ CConst, C-793/2002, J. Córdoba.

¹⁰ CConst, C-354/1997, A. Barrera.

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. 15), 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-. (...)**¹¹ (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 transcrita¹².

¹¹ CConst, C-793/2002, J. Córdoba.

¹² CConst, C-566/2003, A. Tafur: "(...) Así las 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 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, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones. (...)

En este sentido la Corte declarará la constitucionalidad 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 igualmente que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a la mismas reglas en materia de inembargabilidad a que se ha hecho referencia en esta sentencia, sin que puedan verse comprometidos los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada

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'.

(...)

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. (...)”¹³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

¹³ CConst, C-1154/2008, C. Vargas.

Igualmente, en la misma providencia se reiteró la aplicación de la excepción frente a recursos del Sistema General de Participaciones¹⁴, 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.

(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) (...)**¹⁵ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

¹⁴ *Ibíd.*: "(...) En suma, en vigencia del Acto Legislativo No. 1 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)

¹⁵ CConst, C-543/2013, J. Pretelt.

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 y demás obligaciones claras, expresas y 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. (...)”¹⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

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

*“(...) para la Sala que **el principio de inembargabilidad de los recursos públicos siempre ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico**, pues la Corte Constitucional no lo ha expulsado, sino que, por el contrario, ha encontrado justificada dicha prohibición pero siempre **condicionada a las excepciones previstas en su jurisprudencia que sigue vigente y enteramente aplicable**. Asimismo, se destaca que aunque la Corte se hubiese declarado inhibida para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA y los numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 del CGP, los cuales introducen nuevamente la regla de inembargabilidad, dejó claro que **la interpretación de dicha normativa debía efectuarse a la luz de su jurisprudencia reiterada, pacífica y uniforme sobre el asunto en cuestión. (...)**”¹⁷ (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

¹⁶ CE 4, 8 May. 2014, e11001-03-27-000-2012-00044-00(19717), J. Ramírez.

¹⁷ CE 1, 21 Jul. 2018, e17001-23-33-000-2018-00163-01(AC), M. García.

lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.

3. Caso concreto

En el presente caso, la entidad ejecutada esgrime en el recurso de apelación cinco argumentos principales a fin de que se revoque la decisión, a saber: (i) que los recursos de la entidad están incorporados al Presupuesto General de la Nación, así que son inembargables; (ii) que además de lo anterior, con esos recursos se paga la seguridad social de sus funcionarios, cuestión que reafirma la inembargabilidad de los dineros; (iii) que los intereses moratorios, las costas y las agencias en derecho no tienen la connotación de derecho laboral; (iv) que para el pago de pasivos laborales excepcionalmente la medida debe decretarse solo sobre los recursos de la seguridad social -que no posee la entidad- y no sobre los recursos propios de la UGPP; y (v) que en la cuenta corriente No. 110-026-001685 se encuentran consignados dineros pertenecientes al Sistema de Protección Social, fruto de embargos decretados por la UGPP en procesos de cobro coactivo.

Ahora bien, como se expuso extensamente en precedencia, los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación se encuentran cobijados por el principio de inembargabilidad. Sin embargo, dada su textura normativa, este privilegio no es absoluto sino que cede ante otros principios y garantías que la jurisprudencia ha entendido como de mayor peso en el ordenamiento. A partir de esta conceptualización, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han decantado tres excepciones a la inembargabilidad, que son (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, (ii) el pago de sentencias judiciales y conciliaciones, y (iii) el pago de otros títulos emanados del Estado. Por ende, el solo hecho de que los recursos de la entidad hagan parte del Presupuesto General de la Nación no deriva de plano en que no proceda medida cautelar alguna, sino que es necesario analizar cuál es el origen de la acreencia.

En el asunto bajo estudio, la parte ejecutante inició el presente proceso para obtener el pago de los intereses moratorios derivados de una sentencia en la que se ordenó la reliquidación de su pensión. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación¹⁸, aun cuando los intereses moratorios corresponden a una indemnización de los perjuicios derivados de la mora en el pago, no por esta razón son escindibles o separables de la acreencia que les da origen:

¹⁸ Ver, por ejemplo: TAB, 24. Nov. 2017, e150013333006201400187-01, J. Fernández.

"(...) 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 (...)

(...)

En estas condiciones, no encuentra la Sala fundamento para escindir la indexación y los intereses moratorios de la **acreencia laboral** que les dan origen, mucho menos cuando tanto uno como otro preservan el derecho de la devaluación, lo cual responde al artículo (sic) 53 constitucional en los principios mínimos fundamentales del derecho al trabajo y, por ende, a sus consecuencias. (...)"¹⁹ (Negrilla del texto original)

Adicionalmente, este Tribunal reiteradamente, para efectos de determinar qué entidad es competente para asumir el pago de intereses moratorios surgidos de una sentencia, ha señalado que lo accesorio sigue la suerte de lo principal y, por ello, el fallo es un todo y quien está obligado al pago del capital, lo está también respecto de los intereses que genera el mismo. Esto con sustento en pronunciamientos de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como el siguiente:

"(...) Observa la Sala que **la sentencia no se puede escindir o fraccionar** como pretende la UGPP en su acto administrativo de reconocimiento y pago de la misma, **pues el fallo judicial constituye un todo, es un pronunciamiento judicial completo que debe cumplirse de manera integral.**

Los intereses moratorios surgen del cumplimiento tardío de la condena fijada por la sentencia, razón por la cual son accesorios al pago del valor principal, de donde se sigue la aplicación del bien conocido aforismo jurídico según el cual 'Lo accesorio sigue la suerte de lo principal'. En consecuencia, las mismas razones que llevaron a la UGPP a cumplir la referida sentencia en cuanto al reconocimiento y pago de la reliquidación de la pensión y el retroactivo, se aplican al pago de los intereses moratorios que se hayan generado por el cumplimiento tardío de dicha sentencia. (...)"²⁰ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Así las cosas, no cabe duda de que a la UGPP le corresponde pagar los intereses moratorios y demás aspectos accesorios de las sentencias cumplidas parcialmente por CAJANAL antes de su extinción, debido a que entró a sucederla tanto misional como procesalmente²¹, y su patrimonio constituye prenda general de sus acreedores (art. 2488 CC) siempre que se configuren los requisitos decantados por la jurisprudencia

¹⁹ TAB, 27 Abr. 2018, e15001-3333-010-2014-00200-01, C. Cifuentes.

²⁰ CE Consulta, 2 Oct. 2014, e11001-03-06-000-2014-00020-00(C), A. Hernández.

²¹ Ver, por ejemplo: CE 5, 14 Jul. 2016, e11001-03-15-000-2016-01024-01(AC), L. Bermúdez; y CE 1, 11 Feb. 2016, e11001-03-15-000-2015-03261-00(AC), M. García, entre otros.

y salvo las excepciones a que haya lugar (como se indicará más adelante).

Además, mal haría en aseverarse que la sentencia es un todo y, por ende, el capital y los intereses moratorios no pueden escindirse o fraccionarse para efectos de determinar la entidad competente para realizar el pago de la deuda, pero al mismo tiempo negar el decreto de medidas cautelares que pretenden la satisfacción efectiva del crédito alegando que los intereses moratorios son separables de la obligación principal de la sentencia. Por lo anterior, el presente asunto se encuadra dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad no solo por derivarse de una acreencia laboral, sino también porque la deuda insatisfecha está contenida en una sentencia proferida por esta jurisdicción, con fuerza de cosa juzgada.

Por su parte, la condena al pago de las costas procesales, que están integradas por las expensas y gastos sufragados en el curso del proceso y por las agencias en derecho (art. 361 CGP), es impuesta también en el fallo de mérito, ya sea declarativo o el resultante del proceso ejecutivo, de modo que este concepto también se enmarca en la segunda excepción (condena impuesta en sentencia judicial) y, en consecuencia, no es posible escindirlo para efectos de la cautela, bajo la misma lógica expuesta en precedencia. Con estas conclusiones se descarta la viabilidad de los cargos primero, tercero y cuarto.

En cuanto al segundo cargo, los dineros destinados al pago de la nómina de la entidad, conforme a la anterior argumentación, no gozan de una inembargabilidad absoluta sino que siguen el criterio general y, además, no pueden calificarse como recursos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social hasta tanto sean trasladados a las entidades respectivas del aludido sistema. En otras palabras, mientras permanezcan en la fuente y no hayan sido desembolsados, no esos valores no adquieren la connotación de recursos del Sistema General de Seguridad Social y, por ende, mantienen su naturaleza de dineros destinados a atender gastos de funcionamiento. Incluso, el mismo escrito del recurso confirma lo anterior al indicar que “[l]a UGPP no tiene NINGUNA cuenta bancaria con recursos parafiscales de la Seguridad Social en ninguna entidad financiera”.

Finalmente, en lo relacionado con el último cargo, la Sala advierte que la orden de embargo, en la forma como fue proferida, primero cubre la cuenta corriente No. 110-050-25359-0 del Banco Popular, la cuenta de ahorros No. 470100467831 del Banco Davivienda y la cuenta de ahorros No. 3-023-00-00446-2 del Banco Agrario (la naturaleza de los recursos allí

depositados se desconoce) y, subsidiariamente, de modo general cobija los dineros depositados a nombre de la UGPP en las cuentas de ahorro o corrientes de los bancos de Occidente, de Bogotá, BBVA y Bancolombia. Por ende, se colige que al decretar la cautela no se hizo alusión expresa a la cuenta enunciada por la entidad ejecutada, pero tampoco se excluyó.

De acuerdo con los análisis efectuados en providencias expedidas con anterioridad²², la Sala considera que los recursos de la cuenta corriente No. 110-026-001685 no pueden ser objeto de embargo en razón a que, aun cuando están depositados a nombre de la UGPP, su recaudo se produce en desarrollo de la atribución prevista en el artículo 156-2 de la Ley 1151 de 2007²³, para luego ser reportados por la entidad a nombre de los empleadores morosos a manera de cotizaciones mediante la planilla tipo U²⁴. Asimismo, de acuerdo con lo preceptuado en el párrafo 3º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, los recursos recuperados por la UGPP por concepto de las sanciones pecuniarias deberán ser girados al Tesoro Nacional, lo que significa que no son de su propiedad. En otros términos, en la cuenta en mención, abierta a nombre de la UGPP, se depositan recursos que no ingresan al patrimonio de la ejecutada sino que pertenecen a terceros.

Finalmente, dada la amplitud de la orden, la cautela podría recaer eventualmente sobre recursos que cuentan con criterios especiales de

²² Ver, por ejemplo: TAB, 10 Abr. 2019, e150013333008201400172-02, J. Fernández.

²³ "(...) ARTÍCULO 156. GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo: (...)

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos. (...)"

²⁴ R 2388/2016 Ministerio de Salud y Protección Social: "(...) 2.1.1.2.2 Campo 8. Tipo de planilla // Los valores permitidos son: (...)

U. Planilla de uso UGPP para pago por terceros: Es utilizada únicamente por la Unidad Especial de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) para efectuar aportes derivados de omisiones, inexactitudes o mora en el pago de uno o varios componentes del Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales a nombre de un tercero, que en este caso es el aportante deudor. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

inembargabilidad. Por esa razón, se modificará la decisión de primera instancia, no solo para excluir la cuenta antedicha, sino también para precisar que no serán objeto de la medida los recursos (i) del Sistema General de Participaciones y (ii) del Sistema General de Regalías.

IV. DE LAS COSTAS PROCESALES

Con base en lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, no se dictará condena en costas en razón a que aquello sólo procede tratándose de sentencias.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 4

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral 1º del auto apelado, el cual quedará así:

PRIMERO:- Decretar el embargo y consiguiente retención de los dineros que la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP (NIT. 900-37391345) tenga depositados en la cuenta corriente No. 110-050-25359-0 del Banco Popular, en la cuenta de ahorros No. 470100467831 del Banco Davivienda y en la cuenta de ahorros No. 3-023-00-00446-2 del Banco Agrario; y de los depositados en los bancos de Occidente, de Bogotá, BBVA y Bancolombia, hasta por la suma de QUINCE MILLONES DE PESOS (\$15.000.000) m/cte. Para el acatamiento de esta orden, entiéndase que si con una de las cuentas embargadas puede satisfacerse el monto a embargar, no será necesario practicar la medida sobre otros depósitos bancarios.

Se exceptúan del alcance de la cautela los recursos depositados en la cuenta corriente No. 110-026-001685, así como también los que correspondan (i) al Sistema General de Participaciones y (ii) al Sistema General de Regalías, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás el auto de fecha 7 de marzo de 2019, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, de conformidad con lo analizado en esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Comuníquese inmediatamente esta decisión al Juzgado de primera instancia, de acuerdo con lo señalado en el artículo 326 del CGP.

QUINTO: Notifíquese esta providencia en los términos del artículo 201 del CPACA, esto es, por medio de **anotación en el estado electrónico y envío de mensaje de datos a las partes y a sus apoderados**, esto último siempre que hayan suministrado sus direcciones electrónicas. En caso que una

persona de derecho público no haya indicado su correo electrónico, el mensaje de datos se remitirá al buzón destinado para notificaciones judiciales que aparezca señalado en su página web oficial.

SEXTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado



ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado



FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO
Nº 81 DE HOY 16 MAY 2019 A LAS 8:00 A.M.
SECRETARIA