

Original



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**  
**Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Actuación:** Resuelve apelación auto  
**Radicación N°:** 11001-33-31-017-2008-00565-06  
**Ejecutante:** HERNANDO ANTONIO LEYVA PÁEZ  
**Ejecutado:** NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL – CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación presentados por la parte ejecutante contra las siguientes decisiones dictadas por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá dentro del proceso mencionado, los cuales se enviaron conjuntamente para su resolución.

- Auto del 18 de noviembre de 2021
- Auto del 24 de febrero de 2022

**I. ANTECEDENTES**

El título ejecutivo en el caso está conformado por la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala en descongestión – Sección Segunda, dictada el 14 de mayo de 2001, la cual quedó debidamente ejecutoriada el 17 de julio de 2001.

El demandante presentó demanda ejecutiva, la cual correspondió por reparto al Juzgado Dieciséis Laboral del Circuito de Bogotá. Dicho Juzgado mediante auto del 26 de abril de 2004 libró mandamiento de pago en contra de la entidad demandada.

El mencionado Despacho en la Audiencia llevada a cabo el 19 de noviembre de 2008 declaró la falta de competencia para conocer del asunto, en razón a que con la entrada en vigencia de los Juzgados Administrativos, le corresponde a estos el conocimiento de la ejecución de sentencias proferidas por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

El Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá en providencia del 18 de mayo de 2009 declaró la nulidad de todo lo actuado desde el 1º de junio de 2006, decisión que fue revocada por este Tribunal – Sección Segunda -Subsección "A" a través de auto del 11 de febrero de 2010, ordenando la devolución del proceso al mencionado Despacho, a fin de que si lo consideraba pertinente suscitara el conflicto negativo de competencia.

como es:

De asj.

raelepaga@hotmail.com

El Juzgado Diecisiete Administrativo de Bogotá mediante auto del 21 de mayo de 2010 propuso conflicto de jurisdicción y ordenó la remisión del expediente al Consejo Superior de las Judicaturas – Sala Administrativa.

El Consejo Superior de la Judicatura – Sala Jurisdiccional Disciplinaria a través de providencia 22 de junio de 2010 declaró que la competencia para conocer de la demanda ejecutiva interpuesta por el señor Hernando Antonio Leyva Páez corresponde a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Establecido lo anterior, la Sala se referirá a las solicitudes elevadas por el demandante a través de memorial del 26 de octubre de 2021, las cuales fueron resueltas mediante las providencias objeto de apelación.

**1.1. Mediante memorial del 26 de octubre de 2021** el ejecutante formuló tres solicitudes:

1. Se imponga las sanciones legales al responsable de dar cumplimiento al título ejecutivo, en razón a que no se ha dado respuesta al oficio 363 del 3 de abril de 2019, requerimiento que fue reiterado por auto del 13 de agosto de 2019, a través del cual se pidió al Banco Bogotá información sobre el embargo de unas cuentas a nombre de la entidad ejecutada.
2. Se decrete el embargo y posterior retención de los dineros que por concepto de prescripción de títulos judiciales se realice a favor de la ejecutada por parte de los Juzgados Administrativos de Bogotá.
3. Se materialice la medida de embargo decretada en el proceso, como quiera que no ha sido posible efectuarse el embargo de las cuentas bancarias de la entidad ejecutada, respecto de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación.

## **1.2. Auto Int 906 del 18 de noviembre de 2021**

El A quo a través de la mencionada providencia del escrito presentado el 26 de octubre de 2021, se pronunció sobre cada una de las peticiones así:

**A la primera solicitud:** El A quo expuso que respecto al cumplimiento del oficio No. 364 del 3 de abril de 2019, reiterado mediante providencia del 13 de agosto de 2019, el Banco de Bogotá dio respuesta, informando lo siguiente:

(...) hemos registrado la medida cautelar comunicada mediante el oficio de la referencia sobre la cuenta ahorros No. 0755769900 de titularidad de la sociedad demandada, conforme con lo ordenado por su H. despacho, no obstante, a la fecha no presenta saldo.

De otra parte, nos permitimos aclarar que en contra de la entidad embargada DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA existen múltiples embargos activos radicados con antelación al proceso que nos ocupa, el cual a la fecha se encuentra en turno No. 3 de

aplicación. Por lo que se tendrá en cuenta el orden de llegada y la disponibilidad de recursos en las cuentas, para atender cada una de las medidas cautelares, los cuales son insuficientes a la fecha.  
(...)

Así las cosas, se ordenará por secretaría se informe al Banco de Bogotá la cuenta o código de Depósitos Judiciales del Despacho que tiene asignado en el Banco Agrario y la identificación de la parte demandante del presente proceso, con el fin de pueda ejecutar la medida cautelar registrada sobre la cuenta ahorros No. 075576900, una vez exista saldo o recursos en dicha cuenta.

**A la segunda solicitud:** Indicó que el demandante debe suministrar el número de las cuentas a las cuales se transfieren los títulos judiciales prescritos a favor de la Rama Judicial, a fin de darle trámite a la solicitud, y **una vez suministrada la información, determinaría la procedencia de la medida.**

**A la tercera solicitud:** El Juez de primera instancia argumentó que con la entrada en vigencia del CGP las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales del Sistema General de Participaciones, las regalías y de seguridad social son inembargables. Por ende, negó el decreto de una medida cautelar de embargo y retención de los dineros que hacen parte de dichos recursos.

Consideró que:

(...) el Artículo 63 de la Constitución Política dispone que los bienes de uso público y los demás que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables. El anterior mandato tiene como finalidad garantizar el adecuado funcionamiento y distribución de los recursos de la Nación con los cuales, a su vez, se busca salvaguardar el interés general y el bien común; así como cumplir con las funciones asignadas a cada una de las autoridades. Sin embargo, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad no es absoluto, pues está sometido a varias excepciones, de conformidad con los valores y derechos constitucionales, estos son: a) pago de créditos u obligaciones de origen laboral, b) pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos y c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

A su vez, con la expedición de la Ley 1564 de 2012, se dio inicio a la regencia del Código General del Proceso, para resolver asuntos no regulados en el CPACA según hermenéutica adoptada mediante el Auto de unificación del 25 de junio de 2014 por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

(...)

Conforme a lo anterior, es de señalar que con la entrada en vigencia del Artículo 594 del C.G.P. aludido se extremó la inembargabilidad que quedó incólume "*Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución política o en leyes especiales, no se podrán embargar...*", es decir, incorporó la inembargabilidad prevista en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA.

Así las cosas, el texto normativo que sirvió de base para anteriores decretos y práctica de embargos y secuestros no es el mismo, ya que i). el contenido normativo previsto en el Artículo 684 del C.P.C. fue modificado por el artículo 594 del C. G. del P., ii). El numeral 1 del Artículo 594 del C.G.P. introdujo una reforma fundamental en los bienes inembargables, pues extendió dicha imposibilidad jurídica (además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales) a "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", sin que ello restrinja las demás inembargabilidades que los demás numerales del mismo artículo establece, razón más que suficiente para entender que a partir del 25 de junio de 2014 no pueden subsistir órdenes de embargo que vayan en contra de esa regulación.*

En consecuencia, con la entrada en vigencia del Código General del Proceso, debe tenerse en cuenta que el Artículo 594 de aquel señala como bienes inembargables, entre otros, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del Sistema General de Participaciones, las regalías y los recursos de seguridad social.

Sin embargo, como lo sostuvo el Consejo de Estado, a la fecha, la Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre la exequibilidad del numeral 1° de este artículo, el cual no puede pasar por alta esta judicatura.

Refirió que este Tribunal, en providencia del 8 de junio de 2018, confirmó la decisión adoptada por el A quo mediante auto del 13 de marzo de 2018, en el sentido de abstenerse de decretar una medida cautelar solicitada por la parte ejecutante, teniendo en cuenta que no se observaba que para cubrir el crédito y garantizar sus derechos laborales se tenía que necesariamente retener bienes inembargables.

Así las cosas, resolvió de fondo solo las solicitudes **1ª** y **3ª**, y respecto de la **2ª** efectuó requerimiento para poder decidir, de la siguiente manera:

**1.-NEGAR** el decreto de la medida cautelar de embargo y retención de los dineros existentes de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la nacional a favor de la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Consejo Superior de la Judicatura, solicitada por la parte ejecutante, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**2.-Por secretaría, REQUERIR** a la parte ejecutante para que en el término de cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente proveído, señale de manera precisa el número de cuenta objeto de la solicitud y/o la entidad bancaria que maneje dicha cuenta, con el fin de requerirla sobre el estado y saldo de la misma; o en su defecto, si desconoce lo anteriormente solicitado, le indique a este juzgado si es su deseo que se requiera a la entidad ejecutada para que sea ésta quien suministre la anterior información.

**3. Por secretaría,** informar al Banco de Bogotá la cuenta o código de Depósitos Judiciales de este Despacho y que tiene asignado en el Banco Agrario y la identificación de la parte demandante del presente proceso, conforme lo expuesto en el presente proveído.

### **1.3. Del recurso de reposición y apelación**

El demandante por medio de escrito del **24 de noviembre de 2021** indicó el número de las cuentas a las cuales se remiten los títulos prescritos a favor de la Rama Judicial e interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión de negar el decreto de la medida cautelar.

Expuso que lo solicitado fue que se "*materialice una medida de embargo y secuestro que ya fue decretada en el proceso por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. – Sala Laboral- en auto de fecha 31 de Octubre de 2.006*".

Manifestó que dicha medida fue decretada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., decisión que fue acogida por el Juez 16 Laboral de Bogotá, *"decretando el embargo de los bienes y rentas incorporados en el presupuesto general de la nación a favor de la entidad ejecutada"*.

Afirmó que la mencionada medida se encuentra actualmente en firme. Sin embargo, reitera que no ha sido materializada *"pese a múltiples oficios y requerimientos realizados al Ministerio de Hacienda y crédito público como insistencias al despacho sin que ello se produzca"*.

Sostuvo que el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá mediante providencia del 11 de junio de 2013 negó la materialización de la medida, decisión que fue revocada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección "F", Sala de descongestión mediante providencia del 21 de enero de 2016. En efecto indicó que la medida cautelar que se solicita su cumplimiento fue dictada en el año 2007 sin que se hayan efectuado las gestiones necesarias para su cumplimiento ordenando al A quo *"adelantar todas las gestiones que estime procedentes a efecto de dar cumplimiento a la medida cautelar"*.

Argumentó que no ha sido posible en el caso embargar las cuentas bancarias de la ejecutada, en razón a que son inembargables o existen embargos previos o no hay dineros para retener. Por ende, se encuentra probada la necesidad de decretar medidas cautelares.

Afirmó que en la providencia dictada por esta Subsección el 8 de junio de 2018, en el asunto, se consideró:

Así las cosas, se reitera, se encuentra establecida en virtud de la jurisprudencia de la H. **Corte Constitucional una excepción a la regla de la inembargabilidad** de los recursos que integran el Presupuesto General de la Nación, **para el caso de obligaciones laborales en cabeza del Estado**, que sean claras, expresas y exigibles. Cuyo cumplimiento implique la necesidad de embargar tal clase de recursos en procura de la garantía y efectividad del derecho fundamental del trabajo. (...) situación que se vive y se reclama en el presente caso.

Es más allí dice que debe existir un equilibrio o balance proporcional y razonable entre el derecho fundamental del trabajo y el principio de seguridad jurídica, con el interés general que busca proteger el principio de la inembargabilidad. Y esto se cumple en el presente caso con la misma medida decretada, pues esta tiene un límite de cuantía que en nada desequilibra las finanzas de la ejecutada y si desarrolla el principio y fin fundamental del proceso ejecutivo de lograr el pago de la obligación laborar ejecutada.

Expuso que en dicha providencia se negó la medida cautelar solicitada no por la excepción de inembargabilidad, sino ante la existencia de otras medidas cautelares *"que deben materializarse previo a decretar una nueva"*.

Concluyó que *"No existe coherencia"* entre lo decidido por el A quo y lo pedido por el ejecutante *"pues una cosa es la solicitud de que se materialice una medida de embargo que ya fue decretada y declarada su vigencia actual por"*

*el superior del despacho a su cargo, y otra muy diferente que se decrete la misma". Agregó:*

En el proceso pese a decretar otras medidas no han sido eficaces para garantizar el crédito cobrado por lo que es dable la materialización de las cautelares oficiando al Ministerio de Hacienda o a quien sea el ejecutor y encargado de la distribución de dichos recursos al efecto, realizándose así principios constitucionales como los del acceso a la justicia, debido proceso, eficacia del proceso ejecutivo y el derecho fundamental del trabajo.

Señor Juez, existe suficiente acervo probatorio en el expediente respecto a no haberse podido obtener la retención de dineros de la ejecutada en las cuentas corrientes que se ha ordenado el embargo llevando a la ineficacia de dichas medidas como del mismo proceso ejecutivo lo que lleva a materializarse la medida como se decretó por el Tribunal sobre el embargo de las rentas incorporadas en el Presupuesto General De La Nación a favor de la demandada para con ello se logre el recaudo de la obligación laboral.

Por los argumentos antes expuestos, debe revocarse parcialmente el auto impugnado en los puntos indicados y en su lugar **procederse a ordenar la materialización de la medida de embargo decretada por auto de fecha 19 de febrero de 2.007**, para lo cual deberá procederse a oficiar al Ministerio de Hacienda o a la persona encargada de la distribución de los recursos presupuestales para que tome nota al respecto. (Resaltado de la Sala)

#### **1.4. Auto Int No. 080 del 24 de febrero de 2022**

En este auto el A quo negó el recurso de reposición interpuesto contra el Auto Int. No. 906 del 18 de noviembre de 2021, confirmando la decisión adoptada en el numeral primero del auto impugnado, por el cual negó *"el decreto de la medida cautelar de embargo y retención de los dineros existentes de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la nacional a favor de la Rama Judicial-Dirección Ejecutiva de Administración Judicial-Consejo Superior de la Judicatura"*.

El A quo reiteró los argumentos expuestos al respecto en el auto recurrido.

De otra parte, resolvió negar el embargo y posterior retención de los dineros que por concepto de prescripción de títulos judiciales se realiza a favor de la ejecutada por cuenta de los Juzgados Administrativos de Bogotá.

Expuso que el demandante pretende el embargo de las cuentas corrientes Nos. 3-0820-00639-0 convenio 13478 y No. 3-0820-000638-2 convenio 13479 del Banco Agrario, las cuales según la Circular DEAJC20-58 del 1º de septiembre de 2020 corresponden a *"prescripción de depósitos judiciales no reclamados y en condición especial"*.

Citó los artículos 192, 192A, 192B de la Ley 270 de 1996, el artículo 261 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.2.3.14.1.1. del Decreto 1482 de 2018.

Consideró que de conformidad con las normas legales vigentes el depósito judicial se define como toda suma de dinero que debe consignarse a órdenes de los Juzgados de la Rama Judicial en las oficinas del Banco Agrario de

Colombia, "constituyéndose como garantía de un proceso judicial, a excepción de las demandas laborales, en las cuales el depósito se constituye en el momento en que se realiza la consignación por pago de acreencias laborales".

Argumentó que:

(...) una vez se prescriben dichos depósitos judiciales (en condición especial o no reclamados), **se entenderá que los recursos prescribieron de pleno derecho a favor de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.**

Así las cosas, los depósitos judiciales son dineros que se consignaron a un despacho judicial, y que dentro de un término específico al no reclamarse por su beneficiario, se deben prescribir a favor de la Rama Judicial **con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.**

A su vez, conforme al Parágrafo 1° del Artículo 290 de la Ley 270 de 1996, **los recursos del Fondo formarán parte del Sistema de Cuenta Única Nacional, en los términos del Artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en la medida en que sean incorporados al Presupuesto General de la Nación.**

Concluyó que, si bien los depósitos judiciales prescriben a favor de la Rama Judicial siendo trasladados al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, lo cierto es que dichos recursos son manejados en una Cuenta Única Nacional que "*forma parte del Presupuesto General de la Nacional*" (sic). Por ende, de conformidad con el artículo 594 del CGP son inembargables. Además, luego son trasladados a la Dirección General de Crédito público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### **1.5. Recurso de apelación interpuesto contra la providencia dictada el 24 de febrero de 2022**

El ejecutante solicitó que se revoque la decisión del A quo de abstenerse de decretar la medida cautelar de embargo y retención de dineros incorporados en las cuentas corrientes Nos. 3-0820-00639-0 convenio 13478 y 3-0820-000638-2 convenio 13479 del Banco Agrario.

Sostuvo que en el caso "*debió respetarse el precedente de la excepción a la inembargabilidad de los bienes*", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 594 del CGP y lo considerado por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-566 de 2003, MP ÁLVARO TAFUR GALVIS y por el H. CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN PRIMERA en la sentencia del 15 de diciembre de 2017, en la cual se dispuso "*la obligatoriedad del precedente fijado por la Corte Constitucional, tratándose de la aplicación de las excepciones al principio general de inembargabilidad de los recursos públicos*".

Argumentó que dicho criterio fue acogido por el H. CONSEJO DE ESTADO – SECCIÓN QUINTA en providencia del 25 de marzo de 2021, CP. ROCÍO ARAUJO OÑATE, RADICACIÓN No. 20001-23-33-000-2020-00484-01, en la cual dicha Corporación estableció la excepciones al principio de inembargabilidad para i) "*satisfacer créditos u obligaciones de **origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas***" y ii) el pago de sentencias judiciales en garantía de la seguridad jurídica y el respeto a los derechos adquiridos.

## II. CUESTIÓN PREVIA

Sobre el recurso interpuesto contra el **Auto Int. No. 080 del 24 de febrero de 2022**, la Sala observa que la decisión impugnada fue adoptada por primera vez en dicha providencia, por lo que es procedente que el actor interpusiera recurso contra dicho proveído.

En efecto, el artículo 318 del CGP dispone que contra el auto que decide una reposición no procede recurso alguno, "*salvo que contenga puntos no decididos en el anterior*".

Al respecto, se encuentra que mediante el Auto Int. 906 del 18 de noviembre de 2021 el A quo no tomó una decisión de fondo sobre la solicitud de embargo de los dineros por pagos que se hacen por concepto de prescripción de títulos judiciales a favor de la ejecutada por cuenta de los Juzgados Administrativos de Bogotá, sino que requirió al actor para que aportara información sobre las cuentas a embargar. Una vez cumplido dicho requerimiento, el Juez decidió negar la medida cautelar mediante el Auto Int. No. 080 del 24 de febrero de 2022.

En consecuencia, la Sala se ocupará de decidir las apelaciones interpuestas contra el Auto Int. 906 del 18 de noviembre de 2021 y el Auto Int. No. 080 del 24 de febrero de 2022.

## III. CONSIDERACIONES

### 3.1. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

El artículo 63 de la Constitución Política de 1991, dispone que "*[l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación **y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables***" (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En desarrollo de lo anterior, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que compiló el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, estableció lo siguiente<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Norma que compila lo dispuesto por el art. 6 de la Ley 179 de 1994 que modificó el art. 16 de la Ley 38 de 1989.

**ARTÍCULO 19.** 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.

De igual manera los artículos 513 y 684 del CPC disponían:

**ARTÍCULO 513. EMBARGO Y SECUESTRO PREVIOS**

(...)

Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.

Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, bastará certificación del director general de presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos, a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación. Contra la providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno (texto subrayado declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-103 de 1994) [...].

(...)

**ARTÍCULO 684. BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse:

(...)

2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten los particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(...).

Es así como los recursos del Estado, tanto los que están incluidos en el **Presupuesto General de la Nación**, como los que integran las participaciones previstas en la Constitución Política para las entidades territoriales, por regla

general son inembargables, prerrogativa que se sustenta en lo que la H. Corte Constitucional ha considerado, entre otras, en la sentencia C-546 de 1992<sup>2</sup>, así:

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

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

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

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

No obstante, la misma Corporación ha definido que dicho principio de inembargabilidad no puede ser absoluto y debe interpretarse de forma integral con las demás disposiciones constitucionales. Al respecto, en la misma sentencia referida, en la cual se declaró la exequibilidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989, se consideró:

Sin embargo, debe ésta (sic) Corte dejar claramente sentado que este postulado (el principio de inembargabilidad del presupuesto) 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.

(...)

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 (Subrayado fuera de texto).

<sup>2</sup> M.P. Dr. Ciro Angarita Barón y Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Así las cosas, a partir del pronunciamiento en cita se estableció una excepción al principio de inembargabilidad para el caso de obligaciones laborales en cabeza del Estado que sean claras, expresas y exigibles, cuyo cumplimiento implique la necesidad de embargar recursos del Presupuesto Nacional en procura de la garantía y efectividad del derecho fundamental al trabajo.

El criterio anterior fue reiterado por la misma Corporación en la sentencia C-103 de 1994, a través de la cual se declaró la exequibilidad condicionada del citado artículo 513 del CPC, en el entendido de que la regla de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación debe interpretarse y aplicarse teniendo en cuenta la excepción definida en la referida sentencia C-546 de 1992.

El mismo criterio fue ratificado en la sentencia C-354 de 1997<sup>3</sup>, por medio de la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, en los siguientes términos:

(...) [L]a Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas

(...)

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

(...)

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.

Cabe anotar que dicho criterio ha sido acogido por el H. Consejo de Estado, entre otras, en las providencias del 8 de mayo de 2014<sup>4</sup>, No. de radicado 2012-00044, 21 de julio de 2017<sup>5</sup>, No. de radicado 2007-00112, 19 de noviembre de 2018<sup>6</sup>, No. de radicado 2018-02203, y 14 de marzo de 2019<sup>7</sup>, No. de radicado 2009-00065.

<sup>3</sup> M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>4</sup> C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>5</sup> C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter.

<sup>6</sup> C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez (E).

<sup>7</sup> C.P. Dra. María Adriana Marín.

Ahora bien, se tiene que el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) dispuso lo siguiente:

**ARTÍCULO 195. TRÁMITE PARA EL PAGO DE CONDENAS O CONCILIACIONES.** El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

**PARÁGRAFO 2º.** 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 (Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 (CGP) estableció:

**ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

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

**PARÁGRAFO.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

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 (Subrayado fuera de texto).

Debe aclararse que, aunque los artículos 195 del CPACA y 594 de CGP se expidieron con posterioridad a las sentencias de la H. Corte Constitucional en los cuales fija el criterio de inaplicación excepcional al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, dicho criterio sigue aplicando para la interpretación y aplicación de tales normas. Al respecto, en providencia del

14 de marzo de 2019<sup>8</sup>, No. de radicado 2009-00065, el H. Consejo de Estado señaló:

El Despacho resalta que, por tratarse de disposiciones con un contenido normativo semejante al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y condiciona la interpretación constitucional adecuada de los nuevos preceptos legales, en el sentido de reconocer la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, pero aceptando que **hay tres excepciones relativas a la ejecución de créditos de carácter laboral, o de obligaciones contenidas en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado, las cuales permiten el embargo excepcional de dichos recursos, siempre que la obligación ejecutada se encuadre en alguna de ellas y que, en el caso de embargo de recursos que tienen destinación específica, se haya constatado que con el embargo de otros recursos de la entidad deudora no se logre cubrir la totalidad de la acreencia** (Negrilla fuera del texto original).

Conforme con lo anterior, se concluye que frente a lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 195 del CPACA y el artículo 594 del CGP es aplicable el criterio abstracto sobre la excepcional inaplicación del principio de inembargabilidad de los recursos públicos, En efecto, en la providencia del 21 de junio de 2018<sup>9</sup>, No. de radicado 2018-00163, el H. Consejo de Estado señaló:

**(...) [El demandante se encontraba obligado a explicar, bajo la óptica de la interpretación del principio de inembargabilidad, porqué 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.]**

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo [del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012], no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, **sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables.** Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (Resaltado de la Sala).

(...)

(...) [R]esulta claro 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 párrafo 2 del artículo 195 del CPACA y los

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> C.P. Dra. María Elizabeth García González.

numerales 1, 4 y el párrafo 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.**

Así las cosas, es claro que se encuentra establecido en virtud de la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional un criterio excepcional de inaplicación del principio de inembargabilidad de los recursos públicos para el caso de obligaciones laborales en cabeza del Estado que sean claras, expresas y exigibles, cuyo cumplimiento implique la necesidad de embargar tal clase de recursos en procura de la garantía y efectividad del derecho fundamental al trabajo.

No obstante, debe señalarse que la aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad mencionado debe efectuarse de forma restrictiva para cada asunto, de tal manera que su procedencia se encuentre debidamente justificada en aras de lograr un balance proporcional y razonable entre el derecho fundamental al trabajo y el principio de seguridad jurídica, con el interés general que se busca proteger con el principio de inembargabilidad.

Lo anterior es así teniendo en cuenta, por un lado, lo previsto en el inciso 2° del artículo 19 del Decreto 1111 de 1996 y en los artículos 193, 194 y 195 del CPACA, que conmina a las entidades a adoptar las medidas necesarias para el pago de sus obligaciones y, por otro lado, según lo considerado por la H. Corte Constitucional, primero, en la sentencia C-546 de 1992, cuyo criterio ha sido ratificado en providencias posteriores, en donde se resolvió 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"*<sup>10</sup>.

## **3.2. CASO CONCRETO**

### **3.2.1. Del recurso de apelación interpuesto contra el Auto Int. No. 906 del 18 de noviembre de 2021**

El ejecutante manifiesta que el A quo negó el decreto de una nueva medida cautelar, cuando lo pretendido era la materialización de la que ya había sido decretada en el asunto por el H. TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C. -SALA LABORAL el 31 de octubre de 2006.

En ese sentido, advierte la Sala que se efectuará un recuento de las actuaciones adelantadas en este proceso, a fin de determinar si efectivamente, como lo afirma el ejecutante, ya se decretó con anterioridad una medida cautelar que esté pendiente de materializarse.

---

<sup>10</sup> Negrilla y subrayado fuera de texto.

-El Tribunal Superior del Distrito Judicial del Bogotá en **auto del 31 de octubre de 2006**<sup>11</sup> dispuso revocar la decisión adoptada por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 22 de julio de 2005 de negar la medida cautelar solicitada por el ejecutante y en su lugar "proceder a decretarla". Recuérdese que para ese entonces el proceso estaba siendo adelantado ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral, y con la asignación de competencia a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo actuado con anterioridad conservó su validez.

-Por **Auto del 11 de junio de 2013** el Juzgado Diecisiete (17) Administrativo de Bogotá resolvió las solicitudes del ejecutante orientadas a la imposición de sanciones al Ministro de Hacienda por no cumplir con la orden de embargo, considerando que no era posible hacer efectiva la medida cautelar decretada, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- La Dirección General de Crédito Público se "limita al recaudo y situación de fondos del Presupuesto General de la Nación" por medio de cuentas corrientes a cargo de "cada órgano ejecutor". Por ende, no existen recursos de la entidad demandada.
- La Rama Judicial "es una sección del Presupuesto Nacional, con autonomía presupuestal y por lo tanto sus obligaciones deben ser atendidas con los recursos de su presupuesto y al embargarse recursos del presupuesto de rentas de la Nación, se está afectando una fuente de recursos que no pertenece presupuestalmente a la entidad ejecutada".
- El ejecutante no señaló las cuentas ni las entidades bancarias pertenecientes a la entidad demandada.
- La medida cautelar se decretó respecto a la vigencia presupuestal del año 2005, razón por la cual en virtud del artículo 14 del Decreto 111 de 1996 es improcedente en el entendido que no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra y "los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".

-Mediante **auto del 15 de diciembre de 2016**<sup>12</sup> el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito de Bogotá reiteró el trámite dado al asunto así:

- Por **auto del 11 de junio de 2013** el Juzgado 17 Administrativo de Bogotá se abstuvo de requerir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público ante la imposibilidad de hacer efectiva la medida cautelar.
- A través de providencias del **21 de enero y 23 de junio de 2016**, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Segunda – Subsección "F"

<sup>11</sup> Cuaderno 4 del expediente digital

<sup>12</sup> Cuaderno 11

resolvió negar por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante contra el anterior auto.

•-Por medio de **Auto del 7 de julio de 2016**, el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo de Bogotá **i)** ordenó la remisión del expediente a la Oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos de Bogotá a fin de que efectuara la actualización de la liquidación del crédito, **ii)** se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto a la petición de ampliación de la medida cautelar hasta tanto se determine el saldo adeudado a favor del ejecutante, **iii)** ordenó requerir a los Bancos Popular, Agrario, Bogotá, Davivienda y Bancolombia, a fin de que informaran las cuentas activas a favor de la entidad ejecutada y a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial para que aportara certificación de inembargabilidad de las cuentas de la cual es titular.

-A través de Auto del **5 de septiembre de 2016**, el mencionado Juzgado repuso parcialmente la referida providencia considerando:

(...) comoquiera que dentro del plenario se encuentra una medida de embargo de los bienes y rentas incorporados al presupuesto general de la Nación, decretada el 19 de febrero de 2007, por el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá, por la suma de seiscientos millones de pesos (\$600.000.0000), es del caso precisar que los trámites dispuestos en el presente proveído a efectos de consumir las medidas de embargo tienen como propósito satisfacer aquella orden emitida en pretérita oportunidad y que se encuentra vigente.

En ese sentido concluyó

(...) en atención a lo anteriormente relacionado, en especial en el auto del 11 de junio de 2013, el cual se encuentra en firme, el juzgado encuentra que con el fin de lograr el cumplimiento de lo dispuesto en la orden que decretó la medida cautelar, la orden de embargo, para que sea efectiva, debe dirigirse sobre las cuentas que estén a nombre de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial – Consejo Superior de la Judicatura, por lo que es necesario que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el auto del 05 de septiembre de 2016, esto es que, por secretaría, se oficie de manera inmediata a las entidades bancarias relacionadas en dicha providencia, para que informen "las cuentas activas de las que sea titular la parte ejecutada en esos establecimientos, en caso afirmativo, número y clase de cuentas y naturaleza de los dineros depositados".

-Por medio de **Auto del 3 de mayo de 2017**<sup>13</sup> el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo de Bogotá resolvió:

- 1- **DECRETAR EL EMBARGO** de la cuenta de ahorros No. 0819029232 de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- Consejo Superior de la Judicatura del Banco de Bogotá, limitando la medida a la suma por valor de \$600.000.000 ordenado en el auto del 19 de febrero de 2007. No obstante, ésta suma podrá ser modificada una vez sea aprobada la actualización del crédito. En consecuencia, se deberá oficiar al Banco de Bogotá, comunicándole la medida de embargo decretada para que proceda a ejecutarla.

<sup>13</sup> Cuaderno 11

En el respectivo oficio deberá advertir a la entidad requerida que, en caso de no dar cumplimiento inmediato a la orden impuesta, se iniciará el respectivo incidente sancionatorio de conformidad con el artículo 44 del C.G.P.  
(...).

En consecuencia, no le asiste razón al A quo al manifestar en el acápite que denominó "*-Frente a la tercera solicitud*", de la providencia dictada el 18 de noviembre de 2021 que los bienes, rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, entre otros, son inembargables, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del CGP, teniendo en cuenta que en el caso el embargo **ya fue decretado mediante auto del 3 de mayo de 2017 respecto de la cuenta de ahorros No. 0819029232** de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial- Consejo Superior de la Judicatura del Banco de Bogotá, por el valor de \$600.000.000, decisión que se encuentra incólume.

Por ende, era inane que efectuara un nuevo estudio de fondo respecto a la inembargabilidad de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, concluyendo que con la expedición de la Ley 1564 de 2012, en concordancia con lo dispuesto por el H. Consejo de Estado en auto de unificación del 25 de junio de 2014, a partir del 25 de junio de 2014 "*no pueden subsistir órdenes de embargo que vayan en contra de esa regulación*".

Así las cosas, le corresponde al Juez de primera instancia resolver la solicitud elevada por el ejecutante de hacer uso de sus atribuciones para materializar dicha medida, pues es eso lo pretendido por el ejecutante en el numeral tercero del memorial radicado el 26 de octubre de 2021, y no la de decretar un nuevo embargo (la solicitud de otro embargo es la segunda y se refiere a los recursos de los títulos judiciales prescritos).

En consecuencia, se revocará el numeral primero de la providencia dictada el 18 de noviembre de 2021 y en su lugar el Juez deberá pronunciarse directamente la solicitud de materializar la medida cautelar ordenada mediante **Auto del 3 de mayo de 2017 respecto de la cuenta de ahorros No. 0819029232**, proferida en acatamiento de lo dispuesto por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Laboral el 31 de octubre de 2006. En caso de que considere que en virtud de las normas vigentes no procede mantener la orden de embargo ya proferida, así deberá indicarlo y proceder a su revocatoria y/o levantamiento. En caso contrario, esto es, que mantenga el embargo decretado, deberá seguir adelantando las acciones necesarias para hacerlo efectivo.

Por último, se advierte que si bien el ejecutante al sustentar su recurso manifiesta que en la providencia dictada por este Despacho el 18 de junio de 2018, por medio de la cual se confirmó la decisión del A quo de abstenerse de embargar la cuenta corriente No. 006869995933 de DAVIVIENDA, se "*comete un error de apreciación y ubicación del tema*", lo cierto es que respecto de dicha providencia el apoderado presentó solicitud de aclaración, la cual fue resuelta

mediante auto del 8 de agosto de 2018, con lo cual quedó en firme y no es el objeto de la presente actuación.

### **3.2.2. Del recurso de apelación interpuesto contra la providencia dictada el 24 de febrero de 2022**

La parte ejecutante solicita el decreto de la medida cautelar de embargo y retención de los dineros de las cuentas corrientes Nos. 3-0820-00639-0 convenio 13478 y No. 3-0820-000638-2 convenio 13479 del Banco Agrario, cuyo titular es la parte ejecutada, de acuerdo con lo indicado en la Circular DEAJC20-58 del 1º de septiembre de 2020 expedida por el Director ejecutivo de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, correspondientes a dineros provenientes de títulos judiciales prescritos.

Al respecto, la Sala establecerá la naturaleza de las cuentas indicadas por el ejecutante para definir si procede el embargo de las mismas, y de ser inembargables, si en el caso hay lugar a la aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad establecidas por el H. Consejo de Estado – Sección Quinta, CP. ROCÍO ARAUJO OÑATE, en el proceso con radicación No. 20001-23-33-000-2020-00484-01, citada por el demandante en el recurso.

#### **-Naturaleza de los recursos provenientes de títulos judiciales prescritos.**

La Ley 270 de 1996 en el artículo 192 B, adicionado por el artículo 5º de la Ley 1743 de 2014, establece:

**ARTÍCULO 192B. DEPÓSITOS JUDICIALES NO RECLAMADOS.** Los depósitos judiciales que no hayan sido reclamados por su beneficiario dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de terminación definitiva de cualquier proceso menos el laboral, prescribirán de pleno derecho a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, **con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.**

Los depósitos judiciales provenientes de procesos laborales que no hayan sido reclamados por su beneficiario dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de terminación definitiva del proceso, **prescribirán de pleno derecho a favor de la Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al ley** (Negrilla fuera del texto original).

Por su parte, el artículo 192 *ibídem*, modificado por el artículo 21 de la Ley 1285 de 2009 y el artículo 3º de la Ley 1743 de 2014 determinó la naturaleza del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, así:

**ARTÍCULO 192.** El Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia será un fondo especial administrado por el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces (...).

**PARAGRAFO 1º.** El Fondo no contará con personal diferente al asignado a la Dirección Ejecutiva y a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces. **Los recursos del Fondo formarán parte del Sistema de Cuenta Única Nacional**, en los términos del artículo 261 de la Ley

1450 de 2011, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, en la medida en que sean incorporados al Presupuesto General de la Nación (Negrilla fuera del texto).

De otro lado, los parágrafos de los 192 A y 192 B del mismo Estatuto, adicionados por el artículo 4° de la Ley 1743 de 2014 dispusieron la prescripción de los depósitos judiciales de la siguiente manera:

**PARÁGRAFO.** (...) Si el beneficiario no reclama el depósito, se entenderá que **los recursos prescribieron de pleno** derecho a favor de la Nación, Rama Judicial, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, **con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia** (Negrilla de la Sala).

Posteriormente, la Ley 1450 de 2011 en su artículo 261, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2712 de 2014 dispuso la destinación de los recursos recaudados en el Sistema de Cuenta Única Nacional, así:

**ARTÍCULO 261. CUENTA ÚNICA NACIONAL.** A partir de la vigencia de la presente ley, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se **atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única Nacional.** Para tal efecto, **los recaudos** de recursos propios, administrados y **de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación** serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

Luego, el Decreto 1482 de 2018 reglamentó el funcionamiento del Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración del Justicia, definiendo su naturaleza jurídica como fondo especial, así:

**ARTÍCULO 2.2.3.14.1.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO PARA LA MODERNIZACIÓN, DESCONGESTIÓN Y BIENESTAR DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.** El Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, creado mediante la Ley 1285 de 2009, modificada por las Leyes 1743 de 2014 y 1819 de 2016, **es un fondo especial o fondo-cuenta**, sin personería jurídica, constituido como un sistema de cuentas presupuestales, financieras y contables para el manejo de los recursos y rentas recaudados con destino al citado Fondo, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga sus veces, quien actuará como Administrador del Fondo.

En ese sentido, se precisa que los recursos provenientes de títulos judiciales, si bien prescriben a favor de la entidad ejecutada, **son destinados** al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, recursos que forman parte del Sistema de Cuenta Única Nacional y *per se* destinados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Por ende, dichos recursos, al ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación, son inembargables.

Así las cosas, en el *sub lite* no se logra desvirtuar el carácter inembargable de los recursos que se pretenden retener.

### **-De las excepciones al principio de inembargabilidad**

El demandante pide la aplicación de la sentencia proferida el 25 de marzo de 2021 por el H. Consejo de Estado – Sección Quinta, CP. ROCIO ARAUJO OÑATE, radicación No. 20001-23-33-000-2020-00484-01 en la cual dicha Corporación se refirió al principio de inembargabilidad y las excepciones al mismo, así:

93. La Corte Constitucional ha destacado que el artículo 63 de la Carta representa el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos, en tanto facultó expresamente al legislador para incluir excepciones adicionales a las consagradas en la norma en cita, encontrando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado.

94. Sin embargo, la jurisprudencia también ha aclarado que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del legislador debe ejercerse dentro de los límites trazados por la Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, los principios de efectividad de los derechos y 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.

95. Siendo ello así ha precisado que, el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, pero que, 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, por cuanto el postulado de la prevalencia del interés general comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

96. 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; 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, excepción que fue consagrada desde la sentencia C-354 de 1997, en la que 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*" y, la tercera excepción la constituye el cobro de los títulos emanados del Estado que contienen una obligación clara, expresa y exigible.

Al respecto, se advierte que en el caso no es dable dar aplicación a las excepciones de inembargabilidad de los recursos públicos dispuestas por el H. Consejo de Estado en la jurisprudencia citada en precedencia, toda vez que independientemente que se haya decretado una medida cautelar en el caso, el *a quo* ha adoptado otras medidas para garantizar el pago de la obligación, pues se ha dispuesto a favor del ejecutante la entrega de dos títulos judiciales, el primero por un valor de \$113.081.582 y el segundo, por la suma de

\$6.918.411,23 como se advierte del Sistema de Información de Procesos "Justicia Siglo XXI".

Adicionalmente, se evidencia en el caso la ausencia de fundamentación y pruebas que permitan concluir que los recursos del rubro de sentencias y conciliaciones de la entidad ejecutada no son suficientes para pagar el crédito y que dicho rubro solo estaría garantizado si se decretara la medida de embargo pedida. Como se ha dicho en otras oportunidades.

Por consiguiente, no se evidencia el elemento de **necesidad** para acceder a la medida cautelar solicitada, ni tampoco se observa que para cubrir el crédito y garantizar los derechos laborales del demandante se tengan que retener los bienes inembargables de la demandada, teniendo en cuenta la connotación de entidad pública que ostenta, cuando el Juez puede hacer uso de sus atribuciones para lograr el efectivo pago de la sentencia constitutiva del título ejecutivo.

En efecto, se tiene que el art. 42 del CGP, aplicable por remisión del art. 306 del CPACA, dispone que es un deber del Juez "[d]irigir el proceso, velar por su rápida solución, presidir las audiencias, adoptar las medidas conducentes para impedir la paralización y dilación del proceso y procurar la mayor economía procesal".

Por su parte, el artículo 192 del CPACA dispone:

**ARTÍCULO 192. CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES POR PARTE DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS. (...)**

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.

De esta manera, debe enfatizarse que el Juez, como Director del proceso, en virtud de lo dispuesto por los artículos 42 del CGP, así como 192 y 298 del CPACA, cuenta con las facultades para disponer el cumplimiento de una sentencia judicial, y en ese sentido, hay lugar a confirmar la decisión apelada adoptada en el **auto del 24 de febrero de 2022**.

En consecuencia, con fundamento en lo señalado en precedencia y lo establecido en el artículo 125 del CPACA, la Sala revocará el numeral primero del auto proferido el 18 de noviembre de 2021 y confirmará la providencia dictada el 24 de febrero de 2022.

En mérito de lo anteriormente expuesto se,

**RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR el NUMERAL PRIMERO del auto proferido el 18 de noviembre de 2021, confirmado por el NUMERAL PRIMERO del auto proferido el 24 de febrero de 2022, dictados por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo**

del Circuito de Bogotá, en cuanto negó el embargo de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y en su lugar, se ordena al A quo resolver la solicitud del ejecutante, orientada a la **materialización de la medida de embargo decretada** en el asunto mediante Auto del 3 de mayo de 2017, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia

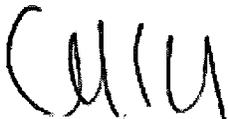
**SEGUNDO: CONFIRMAR el NUMERAL TERCERO** del auto proferido **el 24 de febrero de 2022** por el Juzgado Cincuenta y Uno (51) Administrativo del Circuito de Bogotá, a través del cual se **negó el decreto de la medida cautelar de embargo y retención** de dineros de las cuentas corrientes Nos. 3-0820-00639-0 convenio 13478 y No. 3-0820-000638-2 convenio 13479 del Banco Agrario solicitada por el ejecutante, correspondientes a recursos provenientes de títulos judiciales prescritos.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales correspondientes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

  
**PATRÍCIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada  
Aclaración de voto

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado

**CONSTANCIA:** La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCION SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

**Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas**

Bogotá D.C., primero (1º) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Actuación:** Resuelve apelación de auto  
**Radicación N°:** 11001-33-35-028-2018-00421-01  
**Demandante:** COLPENSIONES  
**Demandado:** LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por COLPENSIONES contra el auto del 14 de julio de 2022, proferido por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., mediante el cual negó la solicitud de medida cautelar.

**I. DEL TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA**

- COLPENSIONES, a través de apoderada judicial, presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho (lesividad) en contra del señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

La **Resolución No. GNR 35023 del 14 de febrero de 2015**, por medio de la cual COLPENSIONES "resolvió acceder a la solicitud de Revocatoria Directa de la Resolución No. 366156 del 23 de diciembre de 2013, ordenando reconocer una pensión de vejez a favor del señor LÓPEZ VARÓN LUIS FERNANDO, en cuantía de \$6.825.961 para el año 2015 en aplicación de la Ley 33 de 1985, estableciendo como fecha de estatus el 30 de diciembre de 2010, un IBL de \$9.101.271, aplicando una tasa de remplazo del 75%".

La **Resolución No. GNR 183420 del 19 de junio de 2015**, a través de la cual COLPENSIONES reliquidó la prestación reconocida y ordenó la inclusión del accionado en nómina a partir del 1º de mayo de 2015. Liquidó la pensión en cuantía de \$6.849.706, IBL de \$9.132.941 (75%). También le reconoció un retroactivo pensional por la suma de \$11.918.412.

La **Resolución No. 73972 del 20 de marzo de 2018**, por medio de la cual negó la reliquidación pensional solicitada por el demandante, "estableciendo una mesada pensional a partir del 1 de abril de 2015, en cuantía de \$6.849.706, en atención al retiro LÓPEZ VARÓN LUIS FERNANDO del servicio del afiliado, y ordena reconocer un retroactivo pensional en cuantía de \$5.959.206.00".

Lo anterior en consideración a que a través de las mencionadas resoluciones se resolvió reconocer, reliquidar e ingresar en nómina al de conformidad con lo dispuesto en la Ley 33 de 1985, "sin tener en cuenta que se tomaron para efectos del reconocimiento tiempos privados como públicos, laborados a LA PREVISORA S.A. Compañía de Seguros, desde el 10 de octubre de 1979 hasta el 30 de abril de

Comeos:

Pauiaqua.bogota1@gmail.com

2015", razón por la cual se debe efectuar el reconocimiento de acuerdo con los parámetros establecidos por la Ley 797 de 2003.

- En el escrito de la demanda, la apoderada de COLPENSIONES consignó un acápite de **MEDIDAS CAUTELARES**, en el que solicitó que se **suspenda provisionalmente la Resolución No. SUB 73972 del 20 de marzo de 2018**, que fue ingresada en nómina en el periodo "201805" y pagada en el periodo "201804".

Manifestó que si se sigue pagando una pensión a una persona que no acreditó los requisitos para su reconocimiento, se pone en peligro la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones, ya que no habría un manejo eficiente de los recursos que garantizan el derecho a la seguridad social de todos los habitantes.

- El A quo ordenó el traslado de que trata el artículo 233 del CPACA.

- El señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN, a través de apoderado judicial, se opuso a que se decrete la medida cautelar por considerar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, toda vez que se le reconoció la pensión de acuerdo con los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico. Resaltó que las cotizaciones realizadas por el demandante, laboradas en LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS desde el 10 de octubre de 1979 hasta el 30 de abril de 2015 son de carácter público y que, en tal sentido, le resulta aplicable lo previsto en la Ley 33 de 1985.

Lo anterior comoquiera que la entidad antes mencionada está sometida al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, que tiene naturaleza mixta toda vez que fue creada con aportes estatales y capital privado (el 99,5323% constituido por aportes de la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el resto por otros accionistas). Por ende, le aplican los términos de la H. Corte Suprema de Justicia en el sentido de que *"la calidad de servidor público se ostenta, cuando dichas empresas tienen una participación estatal igual o superior al 90%"*. En consecuencia, los tiempos laborados por el demandante fueron públicos.

Concluyó que *"de la sola contrastación de las normas invocadas y del acto acusado no se puede concluir claramente la violación que haga procedente la medida cautelar solicitada"*.

Agregó que no hay ninguna prueba siquiera sumaria que permita establecer que se causa un perjuicio irremediable que amerite la imposición de la medida.

Por último, resaltó que se opone a que se tenga en cuenta como prueba la Escritura Pública No. 0462 del 24 de enero de enero de 1994 de la Notaría 29 del Círculo de Bogotá, toda vez que el demandado nunca tuvo vínculo con la FIDUCIARIA LA PREVISORA sino con LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS.

## II. DE LA PROVIDENCIA APELADA

A través de auto del 14 de julio de 2022, el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C. negó la medida cautelar solicitada por COLPENSIONES.

En dicha providencia, el A quo, luego de hacer un recuento del trámite de la medida cautelar y exponer los argumentos de las partes, se refirió a las pruebas obrantes en el plenario en el sentido de resaltar que el señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN nació el 30 de diciembre de 1955, por lo que a 1° de abril de 1994, fecha de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, tenía 38 años de edad. Así mismo, revisados los tiempos prestados con anterioridad a la entrada en vigencia de la aludida norma, encontró que el demandado laboró en Latinoamericana de Seguros desde el 26 de enero de 1976 hasta el 9 de octubre de 1979 y en LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS desde el 10 de octubre de 1979 hasta el 1° de abril de 1994, por lo que a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 tenía más de 15 años de trabajo, lo cual le daba la posibilidad de beneficiarse del régimen de transición contemplado en el artículo 36 de dicha Ley.

Hizo referencia a la naturaleza jurídica de LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS y resaltó que, de conformidad con los estados financieros con corte a 31 de diciembre de 2019, el capital pertenecía en el 99.53235% a la Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el 0.4677% a otros accionistas.

Concluyó lo siguiente:

Así las cosas, no es claro que los tiempos prestados por el demandado sean de naturaleza privada, lo cual implicaría la imposibilidad de aplicar la Ley 33 de 1985. Por lo anterior, la verificación de este aspecto, únicamente puede realizarse una vez agotado el trámite procesal, analizando las semanas efectivamente cotizadas, la naturaleza jurídica del empleador del titular de la prestación en el momento en el que se efectuaron los aporte y de contera el régimen que sea aplicable al caso del señor López Varón.

Mencionó que no resulta viable oficiar en este momento a LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS para que indique la calidad de empleado del señor LÓPEZ VARÓN sin que ello implique un prejuizgamiento. Así mismo, que "*a primera vista, es beneficiario del régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993*" y para abordar la presunta infracción a las normas en las que debía fundarse, se requiere hacer un análisis probatorio amplio que es ajeno a esta etapa procesal.

### III. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Contra la decisión anterior COLPENSIONES interpuso recurso de apelación, solicitando que se conceda la medida cautelar.

Sostuvo que no comparte la decisión de primera instancia, toda vez que los actos administrativos de los cuales solicita se declare su nulidad, fueron expedidos sin tener en cuenta que se liquidaron erróneamente porque se tuvieron en cuenta tiempos privados como públicos, lo cual dio lugar a aplicar la Ley 33 de 1985.

Resaltó que a través de la Escritura Pública No. 0462 del 24 de enero de 1994, de la Notaría 29 del Circuito Notarial de Bogotá, se cambió la naturaleza jurídica de la empresa, pasando de Sociedad de Responsabilidad Limitada a Sociedad Anónima, bajo la denominación FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., por lo que dicha entidad es de carácter privado.

Insistió en la necesidad de dar un adecuado uso a los recursos del Sistema General de Pensiones, ya que los actos demandados están causando un perjuicio inminente a la Estabilidad Financiera del Estado.

Por lo anterior, solicitó que se revoque la decisión de primera instancia.

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para resolver el presente asunto de conformidad con lo señalado en el literal h) del artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, a través del cual se modificó el artículo 125 del CPACA.

### 4.2. PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES

Las medidas cautelares se encuentran reguladas en el capítulo XI del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El objetivo de estas medidas es buscar una mayor eficiencia jurídica, en el entendido de hacer efectivo el derecho sustancial. La efectividad se obtiene cuando los objetos sobre los cuales recae la decisión se han conservado, cuando el acto administrativo que no podía estar en el ordenamiento jurídico no afecta los intereses de los ciudadanos, o cuando el interés colectivo no logró ser afectado mientras estuvo en curso el proceso.

Las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y **deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda**<sup>1</sup>.

Para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

**ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Quando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

---

<sup>1</sup> Artículo 230 CPACA.

4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios (Subrayado fuera de texto).

Sobre la medida cautelar de suspensión provisional, el H. Consejo de Estado ha señalado<sup>2</sup>:

En relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo el nuevo ordenamiento contencioso administrativo señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia, y que procederá "por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud". Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la "manifiesta infracción" hasta allí vigente y se interpretó que, "la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud". **Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto.** Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".

A su vez, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo mediante providencia del 13 de septiembre de 2012, dentro del radicado No. 11001-03-28-000-2012-00042-00, señaló:

La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1º) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal - cuando el proceso apenas comienza-, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2º). Además, señala que esta medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.

Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1º) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.

Ahora bien, según la Real Academia de la Lengua Española el término "surgir" - (del latín surgĕre)- significa aparecer, manifestarse, brotar.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior CCA -Decreto 01 de 1984-, artículo 152, la procedencia de esta medida

<sup>2</sup> Consejo de Estado - Sección Segunda - Subsección B. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Rad.11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12). Sentencia del 29 de agosto del 2013.

excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.

De las expresiones "manifiesta" y "confrontación directa" contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo anterior, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de la procedencia de la suspensión, debía aparecer "*prima facie*", esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares-procedencia), conforme al cual: "*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*", es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, la misma Alta Corporación en providencia del 18 de noviembre de 2019, No. de radicado 11001-03-25-000-2019-00160-00, señaló:

El primer punto a examinar es el relacionado con la confrontación del acto administrativo con las normas superiores invocadas como violadas, lo cual, en cierta medida, pone en tela de juicio la presunción de legalidad y ejecutividad del acto administrativo. Ahora bien, a la luz del CPACA se trata de una confrontación integral o plena, sin el matiz que contemplaba el antiguo Código Contencioso Administrativo el cual autorizaba la medida cautelar si se trataba de una «*manifiesta infracción*»<sup>3</sup>, argumento que fue recurrente en las decisiones de aquel entonces y que sirvió de fundamento para negar la mayoría de las medidas cautelares solicitadas.  
(...)

Según el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la confrontación con las normas superiores invocadas ha de entenderse como el análisis integral que debe hacer el juez, lo cual implica dilucidar, entre otros, los siguientes problemas hermenéuticos: **(i)** vigencia de las normas; **(ii)** examen de posibles juicios de constitucionalidad o de legalidad de las normas supuestamente infringidas; **(iii)** jerarquía normativa; **(iv)** posibles antinomias; **(v)** ambigüedad normativa; **(vi)** sentencias de unificación, doctrina probable, jurisprudencia sugestiva, etc.; **(vii)** integración normativa; **(viii)** criterios y postulados de interpretación; **(viii)** jerarquía de los criterios y postulados de interpretación, etc.

Adicionalmente, el artículo 229 del CPACA establece como requisito para la procedencia de la medida cautelar que la solicitud sea "*debidamente sustentada*". En efecto, la norma aludida establece:

**ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, **a petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, **las medidas cautelares que considere necesarias para**

<sup>3</sup> El artículo 152 del Decreto 01 de 1984, incluía el adjetivo «manifiesta infracción» (Referencia de la providencia en cita).

**proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.  
(...). (Negrilla fuera de texto).

La norma impone la obligación al demandante que, ya sea en el mismo cuerpo de la demanda o en escrito separado, exprese los motivos por los cuales se debe acceder a la medida cautelar. En tal sentido, no es suficiente para la procedencia de la medida cautelar que el interesado simplemente solicite la suspensión provisional. Por el contrario, la norma le impone la obligación de que la solicitud esté debidamente sustentada.

Así las cosas y atendiendo los requisitos que señalan los artículos citados en precedencia, deben argumentarse con un mínimo de suficiencia, claridad y pertinencia las razones por las cuales los actos demandados violan las disposiciones a las cuales debían sujetarse, vulneración que debe ponerse de presente y acreditarse, al menos con carácter sumario, ya que en la etapa inicial del proceso y sin haber allegado los elementos de prueba necesarios para sustentar la causa, debe resultar posible establecer dicha vulneración, con carácter *prima facie*.

Ello exige subsecuentemente una carga de argumentación que permita poner en evidencia la incompatibilidad entre los actos demandados y las normas a las que debían estar sujetos, teniendo en cuenta que debe tratarse de una contravención que sea posible constatar de entrada, esto es, a partir de los elementos aportados al inicio del proceso para trabar la *litis*. Dado que no hay pruebas, ni controversias, ni alegatos de conclusión, resulta así de mayor relieve el trabajo de argumentación de la parte interesada en la solicitud de la medida cautelar, para que de la misma se establezcan los criterios necesarios y suficientes para su correspondiente estudio.

De acuerdo con el análisis normativo y jurisprudencial efectuado en precedencia, es claro que el decreto de la medida cautelar de suspensión provisional "*procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*", lo que implica un deber del Juez de analizar a fondo la solicitud a partir de los elementos puestos a consideración por las partes.

Ahora bien, COLPENSIONES alega que el acto acusado es contrario al ordenamiento jurídico y pone en riesgo la estabilidad financiera del Sistema de Seguridad Social en Pensiones, por cuanto al señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN le fue reconocida una pensión de jubilación de conformidad con la Ley 33 de 1985 aplicable en virtud del régimen de transición contemplado en la Ley 100 de 1993, con base en unos tiempos privados que laboró al servicio de LA PREVISORA S.A., pese a que estos eran privados dada la naturaleza de la entidad.

Revisados los documentos aportados con la demanda, se observa lo siguiente:

- Mediante la **Resolución No. 366156 del 23 de diciembre de 2013** COLPENSIONES negó al demandado el reconocimiento de la pensión de vejez, indicando que el señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN no era beneficiario del régimen de transición al no haber acreditado ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 36 de

la Ley 100 de 1993, y que tampoco cumplió con los requisitos para acceder a la prestación pretendida.

- Mediante la **Resolución No. GNR 35023 del 14 de febrero de 2015**, COLPENSIONES revocó la Resolución No. 366156 y ordenó reconocer la pensión de vejez al demandado con fundamento en la Ley 33 de 1985, esto es, con el 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio. Así, el IBL que fue tenido en cuenta fue 9.101.281.

El tiempo de servicios tenido en cuenta fue el siguiente:

ENTIDAD LABORAL	DESDE	HASTA	NOVEDAD
LATINOAMERICA SEGUROS S.A.	19760126	19791009	TIEMPO DE SERVICIO
LA PREVISORA S.A.	19791010	19821031	TIEMPO DE SERVICIO
LA PREVISORA S.A.	19821101	19941231	TIEMPO DE SERVICIO
PREVISORA	19950101	19990928	TIEMPO DE SERVICIO
PREVISORA	19991001	20140930	TIEMPO DE SERVICIO
PREVISORA	20141101	20141130	TIEMPO DE SERVICIO

- Mediante la **Resolución No. GNR 183420 del 19 de junio de 2015** se reliquidó la pensión del señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN a partir del 1° de mayo de 2015 en cuantía de \$6.849.706, con un IBL de \$9.132.941, y un monto de 75%, conforme a la Ley 33 de 1985, en consideración a que COLPENSIONES le reconoció "*que su tiempo de servicio como funcionario del sector público sea reconocido como un BONO PENSIONAL ESPECIAL TIPO T*".

En esa oportunidad se tuvieron en cuenta los siguientes tiempos:

ENTIDAD LABORÓ	DESDE	HASTA	NOVEDAD	DÍAS
LATINOAMERICANA SEGUROS S.A.	19760126	19791009	TIEMPO SERVICIO	1353
LA PREVISORA S.A.	19791010	19821031	TIEMPO SERVICIO	1118
LA PREVISORA S.A.	19821101	19941231	TIEMPO SERVICIO	4444
PREVISORA	19950101	19990928	TIEMPO SERVICIO	1708
PREVISORA	19991001	20150331	TIEMPO SERVICIO	5580
PREVISORA	20150430	20150430	TIEMPO SERVICIO	1

De acuerdo con lo anterior, se acreditó un total de 14.204 días laborados, correspondientes a 2.029 semanas.

De acuerdo con lo expuesto, observa la Sala que el asunto a resolver se contrae a determinar si los actos administrativos que concedieron la pensión de vejez al señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN deben suspenderse de manera provisional mientras se resuelve el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que se está afectando la estabilidad del Sistema General del Pensiones al haber concedido la pensión de vejez de conformidad con la Ley 33 de 1985 teniendo en

cuenta como tiempos públicos el laborado por el demandante en La Previsora S.A., entidad de carácter privado.

Así las cosas, en el presente caso resulta necesario establecer si el señor LUIS FERNANDO LÓPEZ VARÓN estuvo vinculado a LA PREVISORA S.A. en calidad de empleado público con el fin de determinar si tiene o no derecho a disfrutar del reconocimiento de su pensión en virtud de la Ley 33 de 1985, como en efecto lo viene haciendo, al haber acreditado únicamente tiempos públicos, o, en su lugar, se debe realizar un nuevo estudio de la pensión teniendo en cuenta como tiempo privado el laborado en LA PREVISORA S.A.

La Sala considera que, en esta etapa procesal y con las pruebas que fueron allegadas al plenario, no es posible establecer la existencia de una vulneración flagrante a la Ley 33 de 1985, norma que fue mencionada en la solicitud de la medida provisional.

Lo anterior por cuanto es necesario dilucidar a qué entidad prestó sus servicios el demandante (LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS o FIDUCIARIA LA PREVISORA), así como su naturaleza jurídica y el régimen de sus servidores, para lo cual se debe surtir el debate probatorio que permita establecer si el tiempo de servicios laborado por el demandado es privado o público.

Téngase en cuenta que, como lo adujo el A quo, el Decreto 1068 de 2015 establece que LA PREVISORA S.A. COMPAÑÍA DE SEGUROS es una Empresa de Economía Mixta del Orden Nacional, sometida al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, vinculada al Ministerio de Hacienda. Así mismo, COLPENSIONES asegura que en la Escritura Pública No. 0462 del 24 de enero de 1994, de la Notaría 29 del Círculo Notarial de Bogotá consta que La Fiduciaria cambió de naturaleza jurídica de sociedad de responsabilidad limitada a Sociedad Anónima bajo la denominación FIDUCIARIA LA PREVISORA.

Así las cosas, debe hacerse un estudio sobre la naturaleza de la vinculación según los tiempos en los que se efectuaron las cotizaciones. Así como una verificación sobre los posibles cambios de naturaleza de la entidad para la cual prestó sus servicios.

Por lo expuesto, no es posible establecer si la pensión reconocida al demandado afecta en forma alguna el principio de estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

En este orden de ideas, en el curso del proceso y con las pruebas pertinentes que se puedan recaudar en el mismo se resolverá la controversia planteada, en el marco del principio de congruencia.

Por último, debe indicarse que lo anterior no implica prejuzgamiento del asunto, pues la decisión de la controversia planteada en la demanda deberá resolverse con los argumentos que brinden las partes en las demás etapas procesales de la instancia, así como las pruebas que se decreten y se recauden en el transcurso de esta, lo que permitirá decidir de forma integral el asunto en discusión.

Al respecto, resulta preciso hacer referencia a lo que el H. Consejo de Estado indicó en la providencia del 16 de agosto de 2018, expediente No. 1488-16, así<sup>4</sup>:

Debe tenerse en cuenta que lo anteriormente descrito corresponde a un estudio o análisis preliminar que versa sobre los planteamientos y pruebas que fundamenten la solicitud de la medida, es decir, se trata de una percepción inicial y sumaria, que por regla general se adopta en una etapa inicial del proceso. Entonces, la decisión sobre la medida comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión litigiosa (...).

Así las cosas, la Sala confirmará la decisión del A quo en el sentido de negar la medida cautelar, resaltando que, si bien hay información relacionada con el señor JORGE ALBERTO VARGAS JARAMILLO, esta no es suficiente para determinar si existe o no una violación flagrante a la norma superior.

Así las cosas, esta Sala,

#### RESUELVE

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto de fecha 14 de julio de 2022, proferido por el Juzgado Veintiocho (28) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C., que negó la medida cautelar, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

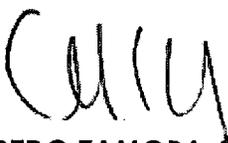
**SEGUNDO:** Ejecutoriado este auto interlocutorio, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha)

  
**BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS**  
Magistrada

  
**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada

  
**LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**  
Magistrado

**CONSTANCIA:** La presente providencia ha sido proferida y firmada a través de las tecnologías de la información mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, modificadorio del artículo 186 del CPACA.

<sup>4</sup> Citado en la providencia del 7 de marzo de 2019, dictada por la Sección Segunda – Subsección 'B' del H. Consejo de Estado, No. de radicado 25000-23-42-000-2017-04390-01.