



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE CÚCUTA
San José de Cúcuta, trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE:	54-001-33-33-006-2013-00128-00
EJECUTANTE:	BAUDILIO RAMIREZ ALVERNIA
EJECUTADO:	NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO
PROCESO:	EJECUTIVO

I. ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a continuar con el trámite en el presente proceso, atendiendo y pronunciándose de fondo respecto a la liquidación de crédito, así:

II. CONSIDERACIONES

2.1. Liquidación de crédito.

Es oportuno para el Despacho resaltar en este momento procesal que la liquidación del crédito es un acto que tiene por objeto concretar el valor económico de la obligación, es decir, determinar exactamente cuál es la suma que debe pagarse con la inclusión específica de los intereses que se adeuden y las actualizaciones aplicables al caso. En palabras del tratadista Miguel Enrique Rojas Gómez la liquidación de crédito consiste en *“determinar con exactitud el valor que el ejecutado debe pagar en una fecha determinada para extinguir íntegramente la obligación, lo que implica tomar la cantidad que debe por capital y calcular los intereses que se hayan causado durante el plazo del crédito y también los que se hayan generado durante la mora”*¹.

Al caso en concreto, se tiene que mediante Auto de fecha 30 de abril de 2018, se decidió **(i)** declarar improcedentes las excepciones propuestas por la parte ejecutada, **(ii)** seguir adelante con la ejecución del presente proceso y, asimismo, se **(iii)** ordenó a las partes practicar la liquidación de crédito atendiendo las previsiones del artículo 446 del Código General del Proceso, y la correspondiente **(iv)** condena en costas a la parte ejecutada.

Las anteriores disposiciones, quedaron en firme y debidamente ejecutoriadas, mediante Auto del 18 de marzo de 2019, donde además de dispuso, conforme a lo establecido en el párrafo único del artículo 446 del Código General del Proceso, remitir el proceso a la contadora delegada ante los juzgados administrativos a efectos de procediera a rendir un concepto técnico sobre la liquidación de la obligación bajo estudio.

¹ Miguel Enrique Rojas Gómez, Lecciones de Derecho Procesal, Tomo V, El Proceso Ejecutivo, Editorial Escuela de Actualización Jurídica, Primera Edición, 2017, página 112.

Acto seguido, proceden los apoderados a presentar sus respectivas liquidaciones de crédito, así:

➤ **PARTE EJECUTANTE:**

Concepto	Valor
Capital	\$21.532.447
Intereses	\$8.376.155
Total	\$29.908.602

➤ **PARTE EJECUTADA:**

Guardo silencio.

El Despacho atendiendo las dudas existentes sobre la liquidación presentada por la parte ejecutante, requirió a la Contadora Delegada para los Juzgados Administrativos y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander a efectos de obtener un concepto técnico por la mencionada profesional consistente a realizar la liquidación de crédito concerniente a la obligación contenida en el título ejecutivo base de recaudo, ello en virtud a lo consagrado en el parágrafo único del artículo 446 del Código General del Proceso.

El concepto, se allegó mediante correo electrónico fechado el día 04 de diciembre de 2020, donde especificó que respecto al numeral séptimo de la providencia a liquidar que: *“No siendo posible realizar lo indicado en dicho numeral, teniendo en cuenta que no se cuenta con la información suficiente para realizar los respectivos cálculos”*. Luego, procede a rendir el concepto, donde determinó que se le adeuda a la parte ejecutante los siguientes valores, pormenorizados así:

CONSOLIDADO	
CAPITAL	\$11.273.954
INTERESES	\$8.595.590
TOTAL	\$19.869.544

Pues bien, atendiendo las diferentes liquidaciones que reposan en el plenario, considera el Despacho que la más acertada y aquella que se ajusta al título ejecutivo base de recaudo es la efectuada por la Contadora Delegada para los Juzgados Administrativos y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Ello, dado que al realizar un examen sobre la sentencia que presta mérito ejecutivo y liquidación presentada por la parte, se observa que éstas últimas contienen reconocimientos u omisiones que no tienen por qué verse reflejados allí, dado que las órdenes y declaraciones contenidas en la providencia materia de ejecución tienen un alcance distinto.

Asimismo, y una cuestión no menos relevante, la liquidación presentada por la profesional especializada contiene valores que no sólo se ajustan a lo establecido en el Decreto 2469 de 2015, sino que los mismos se encontraba con valores más actualizados a la hora de proferir la providencia objeto de censura, lo que inclusive, es una de las finalidades de esta etapa procesal.

Es pertinente advertir por el Despacho, que cuando se pretenda exigir jurisdiccionalmente en sede ejecutiva, el cumplimiento de una obligación contenida en una providencia judicial, esta debe solicitarse estrictamente por lo declarado, reconocido y condenado en ella, es decir, el alcance de la pretensión ejecutiva debe limitarse en sentido estricto al reconocimiento realizado por el juez ordinario en su providencia.

Por otra parte, debe advertir el Despacho que los montos referidos para emitir las providencias de librar mandamiento de pago ejecutivo y seguir adelante con la ejecución no son definitivos sino valores de referencia que daban cuenta que efectivamente existía una obligación en cabeza de la parte ejecutada sin atender y la cual está contenida en un título ejecutivo presentado con la demanda, el cual cumple con todos los requisitos legales y jurisprudenciales para su exigencia y trámite en sede jurisdiccional, tanto así que prestó el suficiente mérito para proceder a librar mandamiento y dictar sentencia favorable al ejecutante, no obstante, la etapa procesal donde el monto es obligante, es la determinada por el legislador, la cual corresponde a la liquidación de crédito.

Sobre el particular ha manifestado el Consejo de Estado las siguientes consideraciones, las cuales, si bien no todas se ajustan en su integridad al caso bajo estudio, varias de ellas dan precisiones fundamentales en la materia, sobre todo respecto a la etapa procesal de liquidación de crédito y las necesidades del Juez en la misma, así:

“A su turno, el Consejo de Estado en diversas oportunidades ha analizado la anterior disposición, en consonancia con el artículo 430 del Código General del Proceso y la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 ibidem, concluyendo que el mandamiento de pago no se convierte en una situación inamovible para el juez, pues con posterioridad a la expedición de esta providencia es posible variar el monto de las sumas adeudadas con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente. Esta conclusión se ha fundado en los siguientes razonamientos:

- i) **El juez no se encuentra facultado para abstenerse de tramitar los procesos ejecutivos, por considerar que lo pretendido excede lo ordenado en la sentencia judicial objeto de cumplimiento, sin haber realizado el estudio jurídico correspondiente, pues tal apreciación debe ser objeto de debate a través de los mecanismos de contradicción y defensa establecidos para esta clase de procesos. En efecto, «la ley procesal solamente exige que con la demanda se acompañen los documentos que constituyan el título ejecutivo y que el mandamiento de pago debe librarse en la forma pedida por el actor, o, dado el caso, en la que el juez lo considere, de tal manera que cualquier reparo sobre las sumas cobradas debe ser objeto de debate durante el trámite procesal»².**
- ii) **En la etapa de revisión de la liquidación del crédito que presenten las partes (artículo 446 del Código General del Proceso), el juez puede aprobarla o modificarla. A su vez, «este trámite no puede llevarse a cabo antes de que se surtan los pasos que la ley ha previsto para el proceso ejecutivo»³.**
- iii) **La estimación de la suma que el ejecutante considera adeudada no hace parte del título de recaudo que se pretende hacer valer en los procesos ejecutivos, sino que se trata de una tasación estimativa de los valores que a su juicio se deben**

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto de 25 de junio de 2014, radicado: 68001 23 33 000 2013 01043 01 (1739-2014), actor: Hair Alberto Ossa Arias.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, consejera ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia de 6 de agosto de 2015, expediente: 130012331000 200800669 02 (0663 - 2014), actor: Juan Alfonso Fierro Manrique.

pagar, razón por la que estas cuantías pueden ser controvertidas por el ejecutado a través de la presentación del recurso de reposición, la presentación de excepciones o en la etapa de liquidación del crédito⁴.

- iv) Si con posterioridad a librar el mandamiento de pago, el juez se percató que aquél se profirió por mayor valor al que correspondía de conformidad con la sentencia judicial cuyo cobro se pretendía, está facultado para subsanar la inconsistencia advertida, pues los artículos 42 del Código General del Proceso y 207 del CPACA le imponen el deber de realizar el control de legalidad de la actuación procesal, una vez agotada cada etapa del proceso⁵.
- v) En consonancia con lo anterior, en un caso en que se libró mandamiento de pago con inclusión de prestaciones sociales que no fueron reconocidos en la sentencia objeto de ejecución, esta Corporación sostuvo que «los autos ilegales⁶, como lo es aquel que libró el mandamiento por una suma superior a la que correspondía, no atan al juez ni a las partes pues carecen de ejecutoria⁷, por lo cual la autoridad judicial puede hacer un control de legalidad posterior y subsanar las imprecisiones que evidencie.

Además, «el papel del juez ordinario en el Estado Social de Derecho es el del funcionario activo, vigilante y garante de los derechos materiales que consulta la realidad subyacente de cada caso para lograr la aplicación del derecho sustancial, la búsqueda de la verdad y, por ende, la justicia material, por lo que al advertir un error debe proceder a subsanarlo para no seguir incurriendo en el mismo, más aún, cuando pueden estar comprometidos recursos públicos⁸».

Así las cosas, aplicando el numeral 3 del artículo 446 del Código General del Proceso, ante la ausencia de mejor concepto y por encontrarse ajustada en derecho, el Despacho considera procedente la liquidación de crédito realizada por la Contadora Delegada para los Juzgados Administrativos y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la cual se ajusta íntegramente al título ejecutivo base de recaudo, por lo que se aprobará la misma, determinándose así que se le adeuda a la parte ejecutante, por parte de la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO** un valor de **DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$19.869.544)**, los cuales se encuentran disgregados así:

CAPITAL	\$11.273.954
INTERESES	\$8.595.590
TOTAL	\$19.869.544

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de mayo de 2018, consejera ponente: Dra. María Elizabeth García González, expediente: 11001-03-15-000-2018-00824-00, actor: Marta Isabel Ramírez Vanegas.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia de 4 de octubre de 2017, expediente: 41001-23-33-000-2017-00161-01(AC), actor: María Nayibe Gutiérrez Castro. En igual sentido puede consultarse la sentencia de 15 de junio de 2018, proferida por la Sección Primera de esta Corporación, consejero ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez, expediente: 11001-03-15-000-2017-03370-01(AC), actor: Olinto Torres Vega.

⁶ Ver al respecto, fallo de tutela del 30 de agosto de 2012, Exp. 11001-03-15-000-2012-00117-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, en la que se reiteró: “En ese orden de ideas, se reitera lo dicho por esta Corporación que ha sido del criterio de que los autos ejecutoriados, que se enmarcan en la evidente o palmaria ilegalidad, no se constituyen en ley del proceso ni hacen tránsito a cosa juzgada. En el sub lite, (...) es un auto ilegal que, no ata al juez ni a las partes ni tiene ejecutoria. (...). Varias han sido las manifestaciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado en el sentido de que, “el auto ilegal no vincula procesalmente al juez en cuanto es inexistente”; y en consecuencia, “la actuación irregular del juez, en un proceso, no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores” (Negrilla fuera del texto)

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, consejera ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, sentencia de 4 de octubre de 2017, expediente: 41001-23-33-000-2017-00161-01(AC), actor: María Nayibe Gutiérrez Castro.

⁸ *Ibidem*.

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA,**

R E S U E L V E:

PRIMERO: APROBAR la liquidación del crédito presentada por la profesional 12 Martha Carolina Ríos Hernández, Contadora Delegada para el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y Juzgados Administrativos de Cúcuta, por la suma de **DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS (\$19.869.544).**

SEGUNDO: EN FIRME el presente Auto, ingrese el expediente al Despacho para lo pertinente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CARMEN MARLENY VILLAMIZAR PORTILLA
JUEZ.-**

<p>JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE CUCUTA</p> <p>NOTIFICACIÓN POR ESTADO Nº _</p> <p>En la fecha se notificó por estado el auto anterior.</p> <p>CÚCUTA 14 DE ABRIL DE 2021 FIJADO A LAS 8 A.M.</p> <p>_____</p> <p>ELIANA BELÉN GALVÁN SANDOVAL Secretaria</p>

Firmado Por:

**CARMEN MARLENY VILLAMIZAR PORTILLA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL DE CUCUTA**

Código de verificación: **a80fdef97e74dac597af334f5451b6c182ae1935987f1d4555655bf5d40f28df**

Documento generado en 13/04/2021 05:28:41 PM



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE CÚCUTA
San José de Cúcuta, trece (13) de abril de dos mil veintiuno (2021)

EXPEDIENTE:	54-001-33-33-006-2013-00128-00
EJECUTANTE:	BAUDILIO RAMIREZ ALVERNIA
EJECUTADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO
PROCESO:	EJECUTIVO

ASUNTO A TRATAR.

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante, dado que ya se definió por el Despacho el monto correspondiente a la liquidación de crédito.

CONSIDERACIONES.

2.1. Embargos. Desarrollo legal y jurisprudencial.

El Despacho debe precisar en primera medida que el legislador ha establecido que las medidas cautelares para los procesos ejecutivos van única y exclusivamente direccionadas a conquistar el mismo, por lo que en este tipo de procesos sólo hay *“lugar a ordenar y practicar solo dos cautelas: el embargo y el secuestro de bienes (CGP, art. 599)”*¹, inclusive, señalando que a *“diferencia lo previsto para los procesos de conocimiento (CGO, art. 590.2), en el proceso ejecutivo no se requiere prestar caución para el decreto y práctica de medidas cautelares”*².

En palabras de la Honorable Corte Constitucional las medidas cautelares *“constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal, en la medida en qué asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces. Las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado”*³.

No obstante, cuando se trata de aplicar medidas cautelares respecto a entidades y recursos públicos se deben cumplir unos requisitos mínimos, no solo por parte del solicitante sino del juez para determinar su procedencia.

¹ Miguel Enrique Rojas Gómez, Lecciones de Derecho Procesal, Tomo V, El Proceso Ejecutivo, Editorial Escuela de Actualización Jurídica, Primera Edición, 2017, página 240.

² Ibídem, página 244.

³ Sentencia C-523 de 2009.

En primera medida es necesario acudir a lo establecido en el artículo 599 del Código General del Proceso, según el cual se dispone:

"ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. (...) El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad."

De otra parte, el objetivo de la inembargabilidad de los recursos públicos consiste en proteger los dineros del Estado para garantizar el cumplimiento de los postulados constitucionales y asegurar el desarrollo de los fines del mismo dando prevalencia al interés general, por tal razón, la Constitución y la ley han determinado qué bienes ostentan tal calidad, en este sentido, el artículo 594 del estatuto procesal citado, establece en el tema de bienes inembargables lo siguiente:

"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.

2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de éstas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

(...)

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." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Asimismo, en el inciso primero del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 establece la no procedibilidad de medidas cautelares en los siguientes términos: *“La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra”*.

Ahora bien, este Despacho Judicial considera necesario advertir que la Carta Política en sus artículos 63, 72, 356 (modificado por el acto legislativo 01 de 2001), 357 (modificado por el acto legislativo 04 de 2007), 360 y 361 (modificados por el acto legislativo 05 de 2011) consagra la inembargabilidad de los bienes, recursos y rentas incorporados en el presupuesto general de la Nación, las cuentas del sistema general de participación, las regalías, los recursos de la seguridad social y los pertenecientes a las entidades territoriales.

En este mismo sentido, el Legislador en uso de sus atribuciones constitucionales y el Gobierno Nacional a través de su facultad reglamentaria han plasmado ésta protección y garantía (la inembargabilidad) en diferentes estamentos jurídicos, a saber, (i) los recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, conforme a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional; (ii) los recursos a la educación y la salud, conforme a lo dispuesto en los artículos 18, 57 y 91 de la Ley 715 de 2001; (iii) los recursos del Sistema General de Participaciones, según lo preceptuado en el artículo 21 del Decreto Ley 028 de 2008, concordante con lo dispuesto en los artículos 2.6.6.1. y 2.6.6.2. del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2005 y en el Decreto 1101 de 2007; (iv) asimismo no aplicará la medida de cautelar de embargo sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios, según lo ordenado en el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012; (v) los recursos del Sistema General de Regalías, así como las rentas incorporadas en el presupuesto de éste sistema, conforme lo establecido en el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012; (vi) los recursos de las instituciones de la seguridad social tampoco podrán ser destinados ni ser utilizados para fines diferentes a ella, como lo manda el artículo 9 de la Ley 100 de 1993; (vii) los recursos públicos que financian la salud, por disposición expresa del artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 ; (viii) 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 de acuerdo a lo establecido en el Parágrafo 2 del artículo 195 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

No obstante, la Honorable Corte Constitucional ha señalado en reiterada y pacífica jurisprudencia que el principio de inembargabilidad que reposa sobre los recursos, rentas y bienes públicos no es absoluto⁴, al respecto ha señalado lo siguiente:

⁴ Ver las sentencias C-546/92, C-546/92, C-013/1993, C-107/93, C-337/93, C-103/94, C-263/94, C-354/97, C-793/02, todas proferidas por la Corte Constitucional.

“El Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. 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; y la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”.⁵ (Negrilla propio del Despacho).

Aunado a lo anterior, esta misma Alta Corporación en sentencias C-354/97, C-546/02, C-793/02 y C-566/03 precisó respecto a los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones y del Presupuesto General de la Nación lo siguiente: **“El principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”** En tal virtud, la Corte había señalado que **“las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto era aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”**. En este mismo sentido (principio de inembargabilidad sobre las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación), el Alto Tribunal Constitucional en mención, recogió en la Sentencia C-1154 de 2008 no sólo lo expuesto en los pronunciamientos citados sino que también advirtió respecto al principio de inembargabilidad lo siguiente:

“En diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos, explicando 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. La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005. Desde la primera providencia que abordó el tema en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte ha advertido sobre el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos:

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. (...)

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

⁵ Sentencia C-1154-08 proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, el 26 de noviembre de 2008, con ponencia de la Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

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

(...)

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

(...)

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

(...)

De lo anteriormente expuesto se colige:

1. *El principio de inembargabilidad no es absoluto sino relativo.*
2. *Procedería el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones únicamente para obtener la cancelación de obligaciones laborales contenidas en sentencias o en títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y exigible siempre y cuando haya transcurrido el término previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*
3. *Para que proceda el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones, las obligaciones laborales insolutas deben haberse causado en el sector respectivo; es decir, si se pretende el embargo de recursos de salud, sólo procedería en el caso de obligaciones laborales causadas en este sector, si se pretende el embargo de recursos del sector educación o de propósito general, sólo procedería el embargo de los recursos de cada uno de estos sectores para perseguir el pago de obligaciones de docentes o de obligaciones laborales financiadas con recursos de propósito general. El embargo decretado debe dirigirse en primera instancia a los recursos propios de la entidad territorial apropiados en el rubro de sentencias y conciliaciones y si estos no son suficientes sólo pueden embargarse los dineros del sector al cual pertenezca la obligación insoluta, sin afectar los recursos de los demás sectores."*

A su turno, el Honorable Consejo de Estado en providencia proferida el día 14 de marzo de 2019 por la Subsección A, Sección Tercera, con ponencia de la consejera: MARÍA ADRIANA MARÍN, manifestó sobre el particular lo siguiente:

"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.

Esta postura también fue sostenida por esta Corporación en auto del 8 de mayo de 2014⁶, en la que se señaló:

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

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral”.

En providencia más reciente del **17 de septiembre de 2020**, el Honorable Consejo de Estado⁷ determinó en sede de tutela dejar sin efectos los Autos proferidos por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante los cuales negaba la adopción de medidas cautelares en un proceso ejecutivo aduciendo i) *“la pérdida de vigencia del precedente constitucional relativo a la inembargabilidad de los recursos del Estado y sus excepciones, derivada de la entrada en vigencia del Código General del Proceso y de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* y ii) la no especificación *“que los dineros que se encuentran consignados en dichas cuentas bancarias no corresponden a ninguno de los recursos de que tratan los artículos 594 del CGP.”*

En dicha providencia se determinó, respecto al último alegato lo siguiente:

“Al respecto se debe señalar que el artículo 594 del CGP no impone la obligación a cargo del ejecutante consistente en identificar si los dineros consignados en las cuentas bancarias del ejecutado corresponden a recursos inembargables. Pero, en todo caso, como se indicó, el pago de sentencias judiciales representa una de las excepciones al mencionado principio cuando puedan verse comprometidos los recursos del presupuesto general de la Nación, situación que evidenció el ejecutante en el curso del proceso, que es de conocimiento del juez natural, por lo que aquella no es una razón válida para negar la solicitud embargo en el caso concreto.

En esa línea, esta Sala ha considerado que corresponde al juez de la causa, en desarrollo de lo establecido en la citada disposición, establecer si los recursos objeto de medida cautelar son de aquellos que se califican como inembargables, y en dado caso, proceder de conformidad con lo establecido en el artículo 594 del CGP, pero sin desconocer el derecho que le asiste al ejecutante, en virtud de las excepciones del principio de inembargabilidad, de garantizar el pago de la obligación a través de las medidas cautelares. En todo caso ese estudio le corresponde al juez de la causa, “pues la parte actora no esta[ba] obligada a conocer sobre la naturaleza de los recursos que reposan en dichas cuentas”. De otra parte, si lo que pretendía el tribunal con esta aseveración, era que el ejecutante identificara el número de cuenta y el banco objeto de embargo, se estima que tal requerimiento es desproporcionado, pues los movimientos financieros de las entidades públicas constituyen datos sensibles de difícil acceso para los particulares. Por lo demás, cabe recordar que esta Corporación ha señalado que aunque el artículo 83 del CGP “impone a quien solicita una medida cautelar la carga de identificar plenamente los bienes sobre los que pretende hacerla recaer, este mismo derrotero no se puede

⁶ Esta providencia fue proferida por la Sección Cuarta, dentro del proceso con radicado 19717, C.P. Jorge Octavio Ramírez
⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E) Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020) Referencia: ACCIÓN DE TUTELA Radicación: 11001-03-15-000-2020-00510-01.

aplicar cuando se trata del embargo de productos financieros cuyo titular sea una entidad estatal.

Por lo anterior, se ha señalado que la procedencia de la medida de embargo en este tipo de casos “no está supeditada a la indicación del número del producto y la entidad financiera en la que se encuentra, en la medida que se trata de información a la que no tienen libre acceso los demandantes y que puede ser requerida por parte del juez en el curso del proceso ejecutivo”. En otras palabras, “la interpretación según la cual, al tratarse de la solicitud de una medida de embargo contra un sujeto de derecho público, se deba identificar número y banco de la cuenta a embargar, resulta desproporcionada y traslada una carga excesiva a la parte demandante, que, claramente, de un lado, no tiene por qué conocer esta información y, de otro, en todo caso, tampoco le resulta procedente obtenerla por tratarse de información sensible sobre los movimientos financieros de las entidades u organismos públicos”.

Por último, el Honorable Tribunal de Norte de Santander, en su criterio actual considera que la *“inembargabilidad de los bienes estatales no es un principio absoluto, en tanto, existen excepciones consagradas en instrumentos legales y en la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, que permiten adoptar medidas cautelares que recaigan sobre los bienes del Estado provistos de protección de inembargabilidad”*⁸.

En esta misma providencia, se consideró *“viable revocar la decisión adoptada por el A quo, para que en su lugar, proceda a oficiar a los bancos Davivienda y Colpatria Multibanca, a efecto comuniquen nuevamente el embargo decretado en autos del 12 y 15 de diciembre de 2017, de los dineros del Ministerio depositados en cuentas corrientes, de ahorro o cualquier otro título financiero, con la precisión de que podrán ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuestos General de la Nación, salvo lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, y el parágrafo segundo del artículo 195 del CPAPA”* (Negrillas propias del texto).

Dentro de los autos referenciados, se citó el fundamento legal que da origen a la medida, que no es otro que el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”*, el cual, establece la posibilidad de embargo de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas), evento en el cual sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

Sin que proceda según su parágrafo, en ningún caso el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.

⁸ Providencia del 18 de febrero de 2020, en el proceso con número de radicado: 54-518-33-31-001-2016-00125-01, con ponencia del magistrado: Edgar Enrique Bernal Jauregui.

Y destacándose también conforme al citado Decreto Reglamentario 1068 de 2015, la posibilidad de embargo de las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban los recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trate del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.

2.2. Caso en Concreto.

En el presente asunto, se solicita por la apoderada de la parte ejecutante **“EMBARGO Y RETENCIÓN sobre los bienes que denuncio bajo la gravedad de juramento, que son propiedad de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (...)** La medida a decretar debe ser por la suma de **VEINTINUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHO MIL SEISCIENTOS DOS PESOS (\$29.908.602)**, sumando a ello el valor que el despacho considere para garantizar el cumplimiento de la obligación, además del pago de las costas y agencias en derecho más lo que causen hasta el pago total de la obligación”.

Ahora bien, considera el Despacho que, atendiendo la solicitud realizada, conforme a la Jurisprudencia previamente expuesta y el sustento legal citado, es necesario acceder favorablemente a la solicitud de la parte ejecutante y proceder a decretar la medida cautelar de embargo de las sumas de dinero depositadas en las cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero que posea el **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO**, con la precisión que no podrán ser objeto de la medida cautelar además de las sumas a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, (Monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones y recursos del Fondo de Contingencias), las establecidas en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior, en virtud que en el presente caso se configura una de las excepciones establecidas por la jurisprudencia del Alto Tribunal Constitucional y el Honorable Consejo de Estado para la procedencia del embargo de recursos pertenecientes al erario, como es el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respecto de los derechos reconocidos en sentencia judicial.

Por lo tanto, al resultar viable la medida solicitada se accederá a la misma, teniendo como parámetros transitorios lo prescrito en el numeral 10 del artículo 593 del Código General del Proceso. Por lo tanto, la medida de embargo se decreta y limita por el monto de **VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL TRESCIENTOS DIECISEIS PESOS (\$29.804.316)**.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el **Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta**,

R E S U E L V E:

PRIMERO: ORDENAR el EMBARGO de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero posea el **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO** en los siguientes establecimientos bancarios: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A., BANCO BBVA COLOMBIA y BANCO POPULAR S.A con la precisión que no podrán ser objeto de la medida cautelar además de las sumas a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, (Monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones y recursos del Fondo de Contingencias), las establecidas en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

SEGUNDO: LIMITAR el embargo decretado hasta completar la suma de **VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL TRESCIENTOS DIECISEIS PESOS (\$29.804.316)**.

TERCERO: LIBRAR los correspondientes oficios a los Gerentes de las mencionadas entidades Bancarias, para que las sumas retenidas sean consignadas en el Banco Agrario en la cuenta de depósitos judicial a nombre de este Despacho Judicial, dentro del término de 3 días siguientes al recibo de la comunicación, advirtiéndoles que el incumplimiento a lo señalado los hará incurrir en multa de 2 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARMEN MARLENY VILLAMIZAR PORTILLA
JUEZA

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DE CUCUTA

NOTIFICACIÓN POR ESTADO Nº _

En la fecha se notificó por estado el auto anterior.

CÚCUTA 14 DE ABRIL DE 2021 FIJADO A LAS 8 A.M.

ELIANA BELÉN GALVÁN SANDOVAL
Secretaria

Firmado Por:

CARMEN MARLENY VILLAMIZAR PORTILLA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 6 ADMINISTRATIVO ORAL DE CUCUTA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **0297b93df670c7fdc0bdb738a7925c9ca0f96f49b47364c2637a35a8b49287cc**
Documento generado en 13/04/2021 05:56:03 PM