



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA**

Tunja, veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

**MEDIO DE CONTROL:** Ejecutivo – Medidas Cautelares  
**DEMANDANTE:** Verónica Espinosa Aguirre  
**DEMANDADO:** Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio  
**RADICACIÓN:** 15 0013333004-2015-00200-00

Ingresa el proceso al Despacho con solicitud de decreto de medida cautelar (fl. 25). La parte demandante solicita que se decrete medida cautelar de embargo y retención de dineros que posee el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en el Banco BBVA, refiriendo que en Auto del 10 de febrero de 2017 proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá en la que se revocó un auto que negó el embargo y ordeno que se decretaran las respectivas medidas cautelares.

Revisado el expediente de medidas cautelares se encuentra que este embargo ya había sido solicitado por el accionante con el carácter de previo al radicar la demanda ejecutiva y que este despacho en su momento mediante auto del 10 de marzo de 2016, estimando que de la información suministrada por la entidad financiera se colegia que los recursos que en esas cuentas se encontraban tenían el carácter de inembargables.

Así las cosas, el despacho entenderá que se trata de una nueva solicitud de la medida por lo que procederá a su estudio, y procederá a resolver de conformidad con las siguientes:

### CONSIDERACIONES

1. Para efectos de procesos ejecutivos en la jurisdicción de lo contencioso administrativa, la Ley 1437 de 2011 no estableció un procedimiento especial, por lo que le son aplicables las disposiciones del Código General del Proceso, por remisión normativa del artículo 306 del CPACA., así las cosas, las medidas cautelares en este tipo de proceso se entienden reguladas por este cuerpo normativo

Respecto al decreto de medidas cautelares de embargo y retención de bienes, el Código General del Proceso en su artículo 599 señala:

*“Art. 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 venalidad.*

*(...)”*

Por su parte, el artículo 593 ibídem, señala respecto al procedimiento para el decreto de embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios lo siguiente:

*“Art. 593.- Embargos. Para efectuar embargos se procederá así:*

*(...)*

10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso 1º del numeral 4º, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas, más un cincuenta por ciento (50%). Aquéllos deberán constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.”

2. Por su parte el artículo 594 del CGP, que enlista bienes inembargables, en su parágrafo, refiere a las excepciones al principio de inembargabilidad, señalando

*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.*

Mediante este texto legal, se incorpora a la ley formal criterio desarrollado jurisprudencialmente de que la inembargabilidad de recursos públicos no es absoluta, ya que admite excepciones derivadas del mismo ordenamiento jurídico.

3. La medida cautelar solicitada por el apoderado de la parte ejecutante consiste en el embargo de las cuentas del Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por valores por los ya se ordenó seguir adelante con la ejecución dentro del proceso que nos convoca, que para el caso concreto corresponden a un capital de adeudado a 4 de marzo de 2013 de: OCHO MILLONES SEISCIENTOS VEINTICINCO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS (\$8.625.251) por la que se ordena seguir adelante la ejecución de conformidad con liquidación de crédito aprobada por el despacho mediante auto del 16 de abril de 2017 (fls-121-125), más la suma de CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL DOSCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS (\$ 450.263) correspondiente a liquidación de costas y gastos ordinarios del proceso aprobados por el despacho mediante auto del 11 de mayo de 2017 (fl. 128).

3. Pues bien, como primera medida el Despacho debe señalar que los aportes al Sistema de Seguridad Social y especialmente los del Sistema General de Pensiones como lo ha definido la ley y la Jurisprudencia Constitucional, no pertenecen al empleador, ni al trabajador o a la administradora o entidad correspondiente, debido a que se trata de bienes de naturaleza parafiscal<sup>1</sup>, que no constituyen impuestos ni contraprestación salarial, lo que implica que dichos valores no pueden destinarse a otros fines diferentes a los previstos en la norma especial aplicable al Sistema.

<sup>1</sup> Sentencia C-895/09

El artículo 29 del Decreto 111 de 1996 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, define el concepto de contribución parafiscal en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable...”*

4. En desarrollo de lo anterior y como quiera que en el presente asunto lo que se pretende es determinar si los recursos administrados por la entidad ejecutada pueden ser objeto de medidas cautelares en el trámite del proceso ejecutivo el Despacho traerá a colación el artículo 594 del C.G.P., que enuncia dentro de los bienes inembargables los siguientes:

*“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...”*

En este orden de ideas y como quiera que el numeral 1 del artículo 594 del C.G.P., les dio el carácter de inembargables a los recursos económicos que integran el Sistema de Seguridad Social, estos son los de salud, pensiones y riesgos profesionales, la Corte Constitucional ha considerado que este principio de inembargabilidad no puede ser absoluto y estableció para el efecto algunas excepciones cuando se trate del presupuesto de las entidades y Órganos del Estado, al respecto señaló:

- i) La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, necesario para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>2</sup>.
- ii) Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones<sup>3</sup> y
- iii) Títulos que provengan del Estado<sup>4</sup> que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto por el valor que tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Estado ha señalado que los recursos parafiscales pertenecientes al Sistema de Seguridad Social son embargables siempre y cuando la obligación cuyo pago se persigue, surja de las finalidades específicas para la cual se crearon tales contribuciones parafiscales, argumentos que guardan concordancia con lo dispuesto en el inciso 4 del artículo 48 de la Carta Política que dispone que *“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines diferentes a ella”*.

Al respecto el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo en providencia del 19 de febrero de 2004, al estudiar la procedencia de un embargo de los recursos del Sistema

<sup>2</sup> Sentencias C-013/93, C-017/93, C-337/93, C-103/94, C-263/94, T-025/95, T-262/97, C-793/02, C-566/03

<sup>3</sup> Sentencias C-354/97, C-402/97, T-531/99, C-192/05, C-793/02

<sup>4</sup> Contenidos en sentencias u otro título legalmente válido.

de Seguridad Social para reclamar una relacionada prestación del servicio de salud, dispuso:

*"Así mismo, vale la pena señalar que ninguna de las disposiciones citadas por el recurrente establece la inembargabilidad de los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social; cosa diferente es que, como se dijo, los mismos tengan una destinación específica que debe ser respetada. En conclusión, los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud son recursos parafiscales que pueden ser embargados siempre y cuando la obligación cuyo pago se persigue tenga por objeto la prestación del servicio de salud. Teniendo en cuenta que, en el caso concreto, el título ejecutivo está conformado por el contrato de prestación de servicios de escanografía y medios diagnósticos para los pacientes del Hospital, y algunas facturas sobre la prestación de dicho servicio, la fuente de la obligación es la prestación del servicio de salud y, en esa medida, resultan procedentes las medidas cautelares en el proceso ejecutivo adelantado contra el Hospital Santa Clara".<sup>5</sup>*

De igual manera la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en sentencias números 39697 del 28 de agosto de 2012; 40557 del 16 de octubre y 41239 del 12 de diciembre de 2012, estudió los casos en los que se cuenta con una sentencia como título ejecutivo, otorgando el reconocimiento de una pensión de vejez y que no se había podido ejecutar, así:

*"En tal sentido, esta Sala de la Corte, al ponderar los intereses públicos que se deben proteger, con los igualmente valiosos de la actora, en su calidad de cónyuge, cuya pensión de sobrevivientes fue decretada judicialmente, y ante el reprochable incumplimiento de dicha decisión, lo que la llevó a solicitar el pago coactivo de sus mesadas pensionales, estima que, en el caso concreto y particular de esta peticionaria, y por ser el único medio de subsistencia, el procedimiento dispuesto en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que señala el carácter de inembargables de los recursos de la seguridad social, lesiona sus derechos a la seguridad social, a la vida, al mínimo vital y "al pago oportuno de la pensión", dado que somete el proceso a una completa indeterminación e indefinición, puesto que la condiciona a una serie de pronunciamientos y de requisitos que impiden el cumplimiento de la orden judicial que fue impartida inicialmente por la juez de conocimiento de embargar y secuestrar los dineros de la entidad ejecutada..."*

Con fundamento en lo anterior la Sala de Casación Laboral al decidir una impugnación de un fallo de tutela por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana, debido proceso, salud, seguridad social en pensiones y a la tercera edad y con ocasión al auto del 22 de marzo de 2013 en el que se decretó el embargo de las cuentas de COLPENSIONES bajo el argumento que estas solo procedían "siempre y cuando dichas sumas sean de libre disposición y que no tengan el carácter de inembargable", concluyendo que con la inembargabilidad de las cuentas COLPENSIONES ocasionaba la postergación indefinida del cumplimiento de la sentencia, hecho que vulneraba los derechos fundamentales invocados, por lo que la referida Corporación dejó sin efectos la providencia y ordenó proferir un nuevo auto en el que se dispusiera la procedencia de la medida cautelar.<sup>6</sup>

En este orden de ideas el Tribunal Administrativo de Boyacá, respecto al decreto de medidas cautelares tendientes a garantizar el pago de la reliquidación de pensión de jubilación, consideró que:

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

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 25000-23-26-000-2002-01373-01(24861

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia del 22 de enero de 2014, radicación N° 51775STL823-2014, Magistrado Ponente: Jorge Mauricio Burgos Ruiz

Necesaria resulta entonces, la **claridad sobre los bienes frente a los que puede recaer la medida y la suma por la cual se va a hacer efectiva**, siempre que los dineros no hagan parte de aquellos que tienen el beneficio de inembargabilidad **a menos que, como en el caso bajo estudio, siéndolo se invoque el fundamento legal**; ello no sólo con el fin de adoptar la medida cautelar de embargo conforme a la ley, sino también de velar por la seguridad jurídica y los derechos fundamentales tanto de las personas que acuden a la administración de justicia como de aquellas entidades que son llamadas a juicio en calidad de demandadas, en aras de garantizar el correcto funcionamiento de la función judicial y la estabilidad económica de las partes.

Descendiendo al caso bajo estudio, el apoderado de la ejecutante pretende que se libre mandamiento ejecutivo por el capital e intereses moratorios adeudados por la ejecutada, en cumplimiento de la sentencia de 6 de junio de 2013 proferida por el Juzgado Doce Administrativo Oral de Tunja que **ordenó la reliquidación de su pensión** (fl. 20 y ss)

(...)

En ese orden de ideas y comoquiera que la mentada solicitud presentada por la ejecutante tiene como finalidad garantizar el pago de la **reliquidación de su pensión de jubilación**, considera la Sala procedente acceder al decreto de tal medida, dada la naturaleza de la obligación, es decir, **porque se trata de un derecho laboral de carácter pensional que cuenta con protección constitucional**".<sup>7</sup>

5. En el caso concreto se tiene que mediante medio de control ejecutivo este despacho ordeno seguir adelante con la ejecución de sentencia proferida por el Juzgado Decimo Administrativo de Tunja dentro del Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho N° 15001333101020080022200 en la que se ordenó a la ahora ejecutada reliquidar la pensión de jubilación de Verónica Espinosa Aguirre, para que se pagaran diferencias resultantes a favor de la demandante entre lo ordenado por dicha sentencia y el acto administrativo en que se dispone cumplimiento de la obligación por parte de la ejecutada mediante Resolución N° 006293 del 19 de noviembre de 2012, adicionada por Resolución 0001378 de 4 de marzo de 2013.

Con base en lo anterior y como quiera que la solicitud de la medida cautelar de embargo de las cuentas de La Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, elevada por la parte ejecutante tiene como finalidad materializar el pago de la reliquidación de la pensión de jubilación de la accionante; derecho cuyo reconocimiento y pago fue ordenado mediante sentencia judicial ejecutoriada proferida por el Juzgado Decimo Administrativo de Tunja, considera el despacho que nos encontramos ante un presupuesto de excepción al principio de inembargabilidad, en el que debe materializarse el cumplimiento de decisiones judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones, por lo considera el despacho procedente acceder al decreto de tal medida.

En tal sentido y teniendo en cuenta que en el *sublite* ya se libró mandamiento de pago (fls.40-48), se ordenó seguir adelante con la ejecución (fls. 98-100), y fueron aprobadas liquidaciones del crédito y costas (fls. 121-125 y 128, respectivamente), sin que la entidad haya realizado el correspondiente pago, encuentra el despacho que procesalmente *no existe otro mecanismo diferente para asegurar el pago de lo adeudado al accionante*, que el decreto de medidas cautelar para el recaudo forzado del crédito consolidado en favor del ejecutante; por lo que la negativa de la medida solicitada por el ejecutante en este estadio del trámite procesal implicaría dejar al accionante sin mecanismos para lograr el cumplimiento de la obligación por parte de la entidad, negándole al accionante la materialización de su derecho y poniendo en duda el cumplimiento de las decisiones judiciales cuando las mismas involucran a entidades estatales.

Por tanto, el Despacho accederá a la petición de embargo y retención de dineros depositados en las cuentas corrientes o de ahorros, títulos valores, CDTs, bonos y derechos fiduciarios de que sea titular el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES

<sup>7</sup>

Tribunal Administrativo de Boyacá Despacho N° 5, Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz, demandante: Arnulfo Rodríguez Castillo, radicado N° 15001333300920150004503 de fecha 10 de febrero de 2017

SOCIALES DEL MAGISTERIO – NIT 830053105-3<sup>8</sup>, en el Banco BBVA, para la efectos de materialización de la medida, se atenderá a lo establecido por el artículo 593 del CGP en su numeral 10, por lo que se dispondrá que por Secretaría se oficie al Gerente de las entidad bancaria a fin de que se sirvan retener los dineros allí depositados, en la cuantía que se señalara a continuación y ponerlos a disposición de este juzgado en la cuenta de depósitos judiciales N° 150012045004 del Banco Agrario de Colombia, dentro de los tres (3) días siguientes a la recepción de la correspondiente comunicación.

En cuanto al monto a recaudar, se deberá aplicar lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 599 del C.G.P., norma especial para efectos de medidas cautelares en proceso ejecutivos, en el sentido de limitar el monto del embargo “a lo necesario” sin exceder el doble del crédito cobrados, para el efecto deberá tenerse en cuenta que la suma por la cual se ordenó seguir adelante la ejecución (\$8.625.251) corresponde a un capital insoluto a fecha 4 de marzo de 2013, que junto con las costas y gastos reconocidos en este ejecución (\$450.263), por lo que el despacho estima pertinente limitar la medida al doble del capital adeudado esto es **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS DOS PESOS (\$17.250.502)**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito de Tunja,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: DECRETAR** el embargo y retención de los dineros que se encuentran en las cuentas corrientes o de ahorros, títulos valores, CDTs, bonos y derechos fiduciarios de que sea titular el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – NIT 830053105-3, en el Banco BBVA.

**SEGUNDO: LIMITAR** el monto del embargo a la suma de **DIECISIETE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL QUINIENTOS DOS PESOS (\$17.250.502)**

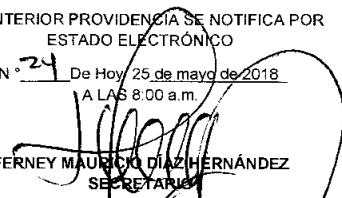
**TERCERO:** por Secretaria **OFÍCIESE** al gerente del Banco BBVA., a fin de que se sirvan retener los dineros depositados en cuentas corrientes o de ahorros, títulos valores, CDTs, bonos y derechos fiduciarios de que sea titular el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – NIT 830053105-3, y ponerlos a disposición del Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, depositándolos dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación en la cuenta de depósitos judiciales N° 150012045004 del Banco Agrario de Colombia, hasta el límite indicado.

**CUARTO:** Por Secretaria, **DÉSE** cumplimiento inmediato a ésta medida antes de su notificación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 298 del C.G.P.

Notifíquese y cúmplase.

  
**LAURA JOHANNA CABARCAS CASTILLO**  
Jueza

Cesco. 9

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE TUNJA NOTIFICACIÓN POR ESTADO LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA POR ESTADO ELECTRÓNICO N° 24 De Hoy 25 de mayo de 2018 A LAS 8:00 a.m.  FERNEY MAURICIO DÍAZ HERNÁNDEZ SECRETARIO
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>8</sup> NIT, referenciado en página web del Fondo: <http://www.fomag.gov.co/seccion/ingresos.html>

<sup>9</sup> Esta providencia fue notificada en estado electrónico el 25 de mayo de 2018 en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co). Ferney Mauricio Díaz Hernández – Secretario