



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

Tunja, veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018)

**MEDIO DE CONTROL:** Ejecutivo – Medidas Cautelares  
**DEMANDANTE:** Ana Cecilia Castañeda Sandoval  
**DEMANDADO:** Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio  
**RADICACIÓN:** 15 0013333004-2017-00053-00

Ingresa el proceso al con respuestas a requerimiento realizados por el Despacho a distintas entidades financieras para efectos de resolver sobre decreto medida cautelar de embargo y retención de dineros que pueda tener el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCOLOMBIA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO DE BOGOTÁ, BANCO BBVA, BANCO CAJA SOCIAL, BANCO DAVIVIENDA, BANCO AV VILLAS, BANCO COLPATRIA, que requiere la demandante fundamentándola en numeral 10 del artículo 593 del CGP por lo que se 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 “la suma de DOS MILLONES ONCE MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (\$2.011.745) por concepto de saldo insoluto de las diferencia entre las mesadas reconocidas y las mesadas pagadas, indexación, intereses moratorios conforme al artículo 177 de CCA, hasta la fecha de pago parcial de la obligación, con base en sentencia de nulidad y restablecimiento del derecho proferida por el Juzgado Séptimo administrativo de Descongestión de Tunja dentro del proceso con radicado 15001 3331 005 2012 00030 00 y “Por concepto de intereses moratorios conforme al artículo 177 del C.C.A. respecto del capital antes referido, desde el día siguiente al pago parcial de la obligación 30 de septiembre de 2014, hasta la fecha en que se materialice el pago.”, por los que se ordena seguir adelante la ejecución según fallo del 28 de noviembre de 2017 (fls. 83-86); sumas que de conformidad con liquidación de crédito aprobada por el despacho mediante auto del 24 de mayo de 2018 (fls-101-102) a esa fecha ascenderían a los TRES MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS TREINTA Y NUEVE PESOS (\$3.986.939); más la suma de CIENTO NOVENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA PESOS (\$ 194.550) correspondiente a liquidación de costas y gastos ordinarios del proceso aprobados por el despacho mediante auto del 6 de junio de 2018 (fl. 104).

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.

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*

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

*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 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*

<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.

*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.*

*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)*

<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

(...)

*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 Séptimo Administrativo de Descongestión de Tunja dentro del Acción de Nulidad y Restablecimiento del derecho N° 15001333100520120003000 en la que se ordenó a la ahora ejecutada reliquidar la pensión de jubilación de Ana Cecilia Castañeda Sandoval, para que se pagaran diferencias resultantes a favor de la demandante entre lo ordenado por dicha sentencia y el cumplimiento parcial de la obligación realizado por la ejecutada mediante Resolución N° 00474 del 7 de julio de 2014.

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 Séptimo Administrativo de Descongestión 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.48-52), se ordenó seguir adelante con la ejecución (fls. 83-86), y fueron aprobadas liquidaciones del crédito y costas (fls. 101-102 y 105, 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 cautelares 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 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 decretara el embargo y retención de dineros depositados en las cuenta corriente N° 311-01767-7 de la que es titular el **FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO** – NIT 830.053.105-3<sup>8</sup>, en el Banco BBVA, en favor de la demandante **ANA CECILIA CASTAÑEDA SANDOVAL** identificada con cédula de ciudadanía N° 23.270.831 expedida en la ciudad de Tunja; 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 la 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", para el efecto deberá tenerse en cuenta que la suma aprobada como liquidación más reciente del crédito asciende a \$3.986.939 correspondiente a los conceptos por los cuales se libró el mandamiento de pago (fls. 101-102), que junto con las costas y gastos reconocidos en esta ejecución (\$ 194.550), asciende a \$4.181.489, a esa fecha, suma que se incrementa con cada día de mora, por lo que el despacho por lo que se limitara la medida a **CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000)**.

<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

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

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 la cuenta corriente N° número 311-01767-7 de la que es titular el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – NIT 830.053.105-3, en el Banco BBVA.

**SEGUNDO: LIMITAR** el monto del embargo a la suma de **CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000)**.

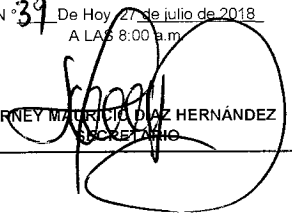
**TERCERO:** Por Secretaria, **OFÍCIESE** al Gerente del Banco BBVA., a fin de que se sirvan retener los dineros depositados en la cuenta corriente N° 311-01767-7 de que sea titular el FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – NIT 830.053.105-3, hasta por el valor de CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000), 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, en favor de la demandante **ANA CECILIA CASTAÑEDA SANDOVAL** identificada con cédula de ciudadanía N° 23.270.831 expedida en la ciudad de Tunja

**QUINTO:** 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° <u>39</u> De Hoy <u>27 de julio de 2018</u> A LAS <u>8:00 a.m.</u>
 FERNEY MAURICIO DÍAZ HERNÁNDEZ SECRETARIO

<sup>9</sup> Esta providencia fue notificada en estado electrónico el 27 de julio de 2018 en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co). Ferney Mauricio Díaz Hernández – Secretario