



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

Carrera 16 N° 22-51, Cuarto Piso, Torre Gentium, Tel. 2754780, Ext. 2066

Sincelejo, dieciocho (18) de abril de dos mil dieciocho (2018)

EJECUTIVO

RADICACIÓN NO **70001-33-31-004-2015-00030-00**

EJECUTANTE: **FERMÍN ANTONIO CHAMORRO SALCEDO**

EJECUTADO: **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO**

1. ASUNTO

Vista la nota secretarial que antecede, procede el despacho a resolver la solicitud de medida cautelar elevada por la parte actora, el día 15 de febrero de 2018. (fol. 52)

2. ANTECEDENTES

Mediante memorial de fecha 15 de febrero de 2018, la parte actora solicita se decrete el embargo y secuestro de los dineros que existan en las cuentas de ahorro, corriente de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO en los siguientes bancos: BANCO AGRARIO, BANCO COLPATRIA, BANCO DAVIVIENDA, BANCO AV VILLAS, BANCOLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCO BOGOTÁ, BANCO OCCIDENTE y BANCO BBVA.

Sustenta su solicitud, en el entendido de que en el presente asunto, se dictó auto de fecha 05 de febrero de 2018, en el que se resolvió librar mandamiento de pago en contra de la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FOMAG.

3. CONSIDERACIONES

La Corte Constitucional por vía jurisprudencial ha planteado excepciones a la regla general del principio de inembargabilidad de recursos públicos, consagrado en el artículo 63 del



Constitución Política y desarrollado por varias normas. Dichas excepciones son las siguientes:

- Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.¹
- Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.²
- Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.³

Posteriormente, las reglas excepcionales fueron modificadas en la sentencia C-1154 de 2008, solo con respecto a la embargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

La Corte Constitucional posteriormente en sentencia C-543 de 2013, volvió a reiterar como excepciones las tres reglas contenidas en la normatividad anterior, indicando que dicha posición ha sido iterada por la Corporación y que la línea jurisprudencial está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

Por último el Código General del Proceso en su artículo 594 ha dispuesto:

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.*

¹ Sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

² Sentencia C-354 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

³ Sentencia C-103 de 1994, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.



Para el Despacho luego del recuento normativo debemos establecer que existe un principio de inembargabilidad de los recursos públicos consagrado constitucionalmente y desarrollado por las normas correspondientes, sin embargo siguen vigentes las reglas excepcionales que por vía jurisprudencial ha delineado la Corte Constitucional de la siguiente forma:

- Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.
- Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.
- Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Basado en lo anterior procedemos a verificar la procedencia las solicitudes de medidas cautelares presentadas por el ejecutante. Tenemos que el título de cobro en la presente ejecución es una sentencia en la que se le reconocieron al ejecutante una serie de emolumentos laborales, estando por consiguiente cobijada bajo las excepciones consagradas anteriormente, como es el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.

Dicha excepción fue desarrollada dentro de la Sentencia C-354 de 1997, en la cual se estudió la exequibilidad de la artículo 19 del Decreto 111 de 1996, *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*, que nos habla sobre la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. En la sentencia declaró condicionalmente exequible dicho artículo *"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.**"*



Dicha norma se encuentra vigente y tiene una interpretación dada por la Corte Constitucional la cual es obligatoria, tal como lo establece el artículo 243 de la Constitución Política. Lo anterior significa *“que por expreso mandato constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad”*⁴, y que son *“estrictamente obligatorios la decisión y la ratio decidendi que la sustenta”*⁵, indicando que *“una vez proferido un fallo de exequibilidad condicionado, al servidor público le está vedado acordarle a la ley un significado distinto de aquel que la Corte consideró que era el único ajustado a la Carta Política.”*⁶

En lo que respecta a la excepción de inembargabilidad el Consejo de Estado, en providencia del 21 de julio de 2017⁷, señaló:

En suma tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado, establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, sirve de base para el desarrollo del Estado Social de Derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan de títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora, no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículo 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicaran los términos del contrato.

(...)

En conclusión, frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos, pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.

Por último, impera destacar que una vez ha sido decretada la medida cautelar que implique retención o sustracción de bienes o recursos públicos de carácter inembargable, la legislación ha previsto mecanismos procesales para proteger la sostenibilidad financiera o presupuestas de la entidad ejecutada. El primero de ellos consiste en la posibilidad de que, según el artículo 597 del CGP, tiene el procurador general de la nación, el ministro del respectivo ramo, el alcalde, el gobernador y el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de solicitar el levantamiento de las medidas cautelares ejecutadas sobre recursos públicos. También consagra el parágrafo del artículo 599 de la misma codificación que el ejecutado podrá solicitar que el embargo o secuestro decretado, recaiga sobre otros de los bienes de su propiedad, salvo cuando se trate de un embargo fundado en garantía real.

⁴ Sentencia C-539 de 2011, Magistrado Ponente: Luís Ernesto Vargas Silva.

⁵ Sentencia C-335 de 2008, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ *Ibidem*.

⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B. Providencia de 21 de julio de 2017. Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 080001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014).



Con lo anterior se quiere decir, que si bien el Código General del Proceso reitera en su artículo 594 el principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto nacional, a renglón, seguido indica que este no es absoluto y que dependerá de lo establecido en las normas vigentes, estando obligado el operador judicial a establecer la excepciones consagradas en las normas.

Otra situación a analizar por parte del Despacho es que en el párrafo 2 del artículo 195 del CPACA indica que: *"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."*, considerándose que existe una contradicción entre la norma consagrada en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, declarada exequible bajo condicionamiento por la Corte Constitucional y la norma del CPACA, debiéndose aplicar esta última en consideración a las reglas interpretativas establecidas en el artículo 2 de la ley 153 de 1887.⁸

Al respecto se manifestó el Consejo de Estado en pronunciamiento citado cuando advierte: *"Sin embargo esta regla encuentra un límite en la proscripción del embargo, tanto de los recursos asignados por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998 (CPACA Artículo 195)."*⁹

Por otro lado hay que advertir, que los aportes al sistema de seguridad social y especialmente el sistema General de Pensiones, como lo ha desarrollado la ley y la jurisprudencia constitucional, no pertenecen al empleador ni al trabajador, ni mucho menos a la entidad administradora, puesto que se trata de bienes de naturaleza parafiscal¹⁰, que no constituye impuesto, 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, contenido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, define el concepto de contribución parafiscal, en los siguientes términos:

⁸ ARTÍCULO 2. La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria á otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Subsección B. Providencia de 21 de julio de 2017. Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter. Radicación 080001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014).

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencias C-308 de 1994, SU-480 de 1997, C-577 de 1997, T-569 de 1999, C-821 de 2001, C-867 de 2001, C-791 de 2002, C-1040 de 2003, C-655 de 2003, C-155 de 2004, C-721 de 2004, C-824 de 2004 y C-1002 de 2004, Sentencia C-895 de 2 de diciembre de 2009, expediente D-7749.



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

De acuerdo con lo expuesto, es claro para este despacho que los aportes al Sistema de Seguridad Social y especialmente los del Sistema General de pensiones, administrados por COLPENSIONES, son recursos de naturaleza parafiscal. Ahora lo importante es determinar si dichos recursos pueden ser objeto de medidas cautelares, en el trámite del proceso ejecutivo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, es importante resaltar que 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, análisis que guarda concordancia con lo previsto en el inciso 4º del artículo 48 de la Constitución Política que dispone que "no se podrá destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de seguridad Social para fines diferentes a ella".

En estos términos se pronunció la mencionada corporación, al estudiar la procedencia de un embargo de los recursos del Sistema de Seguridad Social¹¹:

Asimismo, 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 escenografía 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, en esa medida, resultaron procedentes las medidas cautelares en el proceso ejecutivo adelantado contra el Hospital Santa Clara"

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Auto de 29 de enero de 2004. Consejero Ponente: Alier Hernández Enrique. Expediente 24.861.



Por otro lado, el doctrinante MAURICIO FERNANDO RODRÍGUEZ TAMAYO, frente a la procedencia del embargo de bienes parafiscales, como lo son del Sistema de Seguridad Social, expresó¹²:

De tal manera que los recursos parafiscales, como quedo definido, tienen una finalidad específica que consiste en beneficiar al grupo de personas que pagan las contribuciones, pero los recursos parafiscales administrado por entidades ¿pueden ser objeto de medidas cautelares en el trámite del proceso ejecutivo administrativo? La respuesta es sí. Dichos recursos no se encuentran comprendido dentro de los principio de inembargabilidad consagrada en el artículo 19 del decreto 111 de 1996, porque no son rentas que se incluyen en el presupuesto.

En este orden de ideas, y como quiera que la solicitud de la medida cautelar de embargo de las cuentas donde la entidad accionada maneja recursos de pensiones, tiene como finalidad garantizar el pago de la reliquidación de la pensión de jubilación del señor FERMÍN ANTONIO CHAMORRO SALCEDO, derecho que fue reconocido y ordenado su pago mediante sentencia proferida por este Despacho, el 18 de noviembre de 2015.

Ahora bien, en el presente caso, se discute la posibilidad de embargar dineros del presupuesto nacional, en cabeza de la Nación – Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, problemática, que es consecuente con la amplia deliberación que se ha suscitado en la jurisprudencia, en lo pertinente a la excepción de inembargabilidad, permitiéndose traer a colación, lo manifestado por el Consejo de Estado, en providencia arriba citada.

Así mismo, indica el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en la misma providencia ha dicho que si bien los bienes a nombre del FOMAG, son generalmente inembargables, tal limitante tiene como excepción el pago de sentencias, y el cumplimiento de créditos de orden laboral, siendo factible el embargo sobre sus cuentas, acotando de igual forma, que la eventualidad de fiducia pública, no es una limitante para la procedencia del embargo, como quiera que la misma no implica una transmisión de la propiedad, ni se constituye en un patrimonio autónomo.

Establecido lo anterior, y aterrizando al caso en concreto, se observa que conforme la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa, los bienes de la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES

¹² RODRÍGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando, La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. 5ª Edición, Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín. p. 563.



DEL MAGISTERIO, son de carácter inembargables, por ser del presupuesto nacional, empero, se establece como excepción, esto es la posibilidad de embargar las cuentas de la entidad en comento, cuando se trate de créditos laborales y máxime cuando los mismo responde a una decisión judicial, situación que cobija a la pretensión ejecutiva de la referencia, al preverse que los valores que se solicitan, responden a sumas derivadas de una reliquidación pensional, concedida a través de la sentencia de 18 de noviembre de 2015, proferida por esta Judicatura.

Pues bien, dado que la medida solicitada es procedente, conforme lo establecido en apartes precedentes, y en atención de los artículos 593, 594 y 599 del Código General del Proceso, se dispondrán decretarla con las limitaciones de ley.

Por otro lado, como quiera que, conforme el requerimiento normativo procesal, están claramente determinados los bienes objeto de la medida cautelar, los cuales se afectarán razonablemente y previniendo el exceso en su cantidad y diversidad, se limita el embargo al 150% del monto dispuesto en el mandamiento de pago, de conformidad a lo establecido en el numeral 10 del Art. 593 del Código General del Proceso, e igualmente se establece como limitante los recursos asignados por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias, conforme lo señalado en el artículo 195 del CPACA.

Por lo expuesto el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo,

RESUELVE:

PRIMERO: ORDÉNESE el embargo y la retención de los dineros que la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO tenga depositada en las cuentas de ahorro y corrientes de los bancos: BANCO AGRARIO, BANCO COLPATRIA, BANCO DAVIVIENDA, BANCO AV VILLAS, BANCOLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCO BOGOTÁ, BANCO OCCIDENTE y BANCO BBVA.

SEGUNDO: Por secretaría COMUNÍQUESE esta decisión a las entidades correspondientes en la forma indicada en el artículo 4 del Acuerdo 1676 de 2002 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Adviértase a las entidades oficiadas que con el recibo de la comunicación queda consumado el embargo y que las sumas



retenidas deberán consignarse en la cuenta de Depósitos judiciales de este despacho dentro de los tres días siguientes. En caso que las entidades donde se realice las medidas de embargo decretadas, soliciten la justificación o fundamentos de dichas medidas o copia del auto donde se decretaron, por Secretaría OFÍCIESE nuevamente enviando copia del presente auto, a costas del ejecutante.

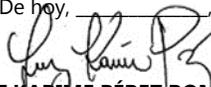
TERCERO: LIMÍTESE esta medida en la cuantía de ONCE MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO TREINTA Y SIETE PESOS CON OCHENTA Y NUEVE CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$11.449.137,89), acorde con lo reglado en el numeral 10 del Art. 593 del CGP, e igualmente se establece como limitante los recursos asignados por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias, conforme lo señalado en el artículo 195 del CPACA.

CUARTO: RECONÓZCASE personería a la abogada HILDA JOHANA ALMANZA LAROTTA, identificada con la C.C. N° 64.919.030 y T.P. N° 190.633 del C.S. de la J., como apoderada sustituta de la parte ejecutante en los términos del poder conferido.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA

Juez

<p>JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO</p> <p>La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____. De hoy, _____, a las 8:00 a.m.</p> <p> LUZ KARIME PÉREZ ROMERO Secretaria</p>
