

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil diecinueve (2019).

EXPEDIENTE N°: 11001-33-42-046-2019-00036-00
EJECUTANTE: OSWALDO EMILIO NOSSA BARRERA
EJECUTADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES
DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – U.G.P.P.-

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

ASUNTO

Procede el Despacho a pronunciarse respecto de la solicitud presentada por la parte ejecutante, por medio de la cual solicita el embargo y la retención de los dineros que posea la ejecutada en los bancos Popular y de la República.

CONSIDERACIONES

El Código General del Proceso, contempla que el embargo puede efectuarse desde la presentación de la demanda. En efecto, el artículo 599 de la referida codificación, dispone:

"ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrán embargarse y secuestrarse bienes del causante.

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.

En el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.

La caución a que se refiere el artículo anterior, no procede cuando el ejecutante sea una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o una entidad de derecho público.

Cuando se trate de caución expedida por compañía de seguros, su efectividad podrá reclamarse también por el asegurado o beneficiario directamente ante la aseguradora, de acuerdo con las normas del Código de Comercio.

PARÁGRAFO. El ejecutado podrá solicitar que de la relación de bienes de su propiedad e ingresos, el juez ordene el embargo y secuestro de los que señale con el fin de evitar que se embarguen otros, salvo cuando el embargo se funde en garantía real. El juez, previo traslado al ejecutante por dos (2) días, accederá a la solicitud siempre que sean suficientes, con sujeción a los criterios establecidos en los dos incisos anteriores.”

De otra parte, es preciso resaltar que en el presente proceso se pretende el embargo de cuentas corrientes de una entidad pública, como lo es la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – U.G.P.P.-, lo que implica que el embargo recaiga sobre dineros públicos, que en principio son inembargables, de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política, que establece:

“ARTÍCULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes **que determine la ley**, son inalienables, imprescriptibles e **inembargables**” (Negrilla no original).”

Respecto de la posibilidad de embargar recursos públicos el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia se han pronunciado de diversa manera, de lo cual se hace un recuento, así:

De conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto Extraordinario 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 de Presupuesto, son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos que lo conforman, incluyendo en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la Constitución Política, hoy modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001. Así mismo, su inciso tercero establece que, los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto en mención.

De igual manera, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, establece en su contenido que los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores, igualmente, por su destinación social constitucional, no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. Los rendimientos financieros del Sistema General de Participaciones que se generen, una vez entregados a la unidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos, tal y como lo establece el inciso 2° del artículo en mención.

El Decreto-ley 111 de 1996, establece como inembargables algunas rentas y recursos del Estado; así:

"ARTÍCULO 19. INEMBARGABILIDAD. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para

ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política" (Negrilla no original).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹, en materia de inembargabilidad de recursos públicos contemplo lo siguiente:

"(...)

...Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

Parágrafo 2°. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria... (...)"

La Ley 1530 de 2012² estableció lo siguiente en su artículo 70 en materia de inembargabilidad:

"Artículo 70. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal... (...)"

El Código General del Proceso³ sobre bienes inembargables establece 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

¹ Ley 1437 de 2011, Diario Oficial 47.956 del 18 de enero de 2011.

² Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

³ Ley 1564 de 2012. Diario Oficial 48.489 del 12 de julio de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.

(...)

PARÁGRAFO.

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

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

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene...”

La Ley Estatutaria 1751 de 2015⁴, establece respecto de inembargabilidad de los recursos destinados a la salud lo siguiente:

“ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”

Este panorama normativo que se ha dejado expuesto limita las facultades del Juez para efectos de decretar una medida cautelar sobre bienes que guardan la connotación legal de inembargables dado que, si bien puede argumentarse que la Corte Constitucional contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y

⁴ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo, y que esas excepciones son:

- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁵.
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁶.
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.⁷
- (iv) Las anteriores excepciones son 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 dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁸

Esta posición ha sido reiterada por la Corte Constitucional, sin que haya declarado la inexequibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, también es cierto que se ha esbozado en ausencia del imperativo legal contemplado en el parágrafo 2º de la Ley 1437 de 2011 y del parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso que en todo caso abre la posibilidad de hacer inviable la medida, a pesar de su decreto, dada la naturaleza de inembargable de los recursos.

Respecto de la posibilidad de embargar recursos públicos el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia se han pronunciado de diversa manera, de lo cual se hace un recuento, así:

De conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto Extraordinario 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 de Presupuesto, son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los

⁵ C-546 de 1992

⁶ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Preciso que tratándose de 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.

⁷ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

⁸ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

bienes y derechos que lo conforman, incluyendo en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la Constitución Política, hoy modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001. Así mismo, su inciso tercero establece que, los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto en mención.

De igual manera, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, establece en su contenido que los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores, igualmente, por su destinación social constitucional, no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. Los rendimientos financieros del Sistema General de Participaciones que se generen, una vez entregados a la unidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos, tal y como lo establece el inciso 2° del artículo en mención.

El Decreto-ley 111 de 1996, establece como inembargables algunas rentas y recursos del Estado; así:

"ARTÍCULO 19. INEMBARGABILIDAD. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política" (Negrilla no original).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁹, en materia de inembargabilidad de recursos públicos contemplo lo siguiente:

“(…)

...Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

Parágrafo 2°. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria... (…)”

La Ley 1530 de 2012¹⁰ estableció lo siguiente en su artículo 70 en materia de inembargabilidad:

“Artículo 70. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal... (…)”

El Código General del Proceso¹¹ sobre bienes inembargables establece 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.

(…)

PARÁGRAFO.

⁹ Ley 1437 de 2011, Diario Oficial 47.956 del 18 de enero de 2011.

¹⁰ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

¹¹ Ley 1564 de 2012, Diario Oficial 48.489 del 12 de julio de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

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...”

La Ley Estatutaria 1751 de 2015¹², establece respecto de inembargabilidad de los recursos destinados a la salud lo siguiente:

“ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”

Este panorama normativo que se ha dejado expuesto limita las facultades del Juez para efectos de decretar una medida cautelar sobre bienes que guardan la connotación legal de inembargables dado que, si bien puede argumentarse que la Corte Constitucional contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo, y que esas excepciones son:

- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹³.

¹² Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

¹³ C-546 de 1992

- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos¹⁴.
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.¹⁵
- (iv) Las anteriores excepciones son 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 dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)¹⁶

Esta posición ha sido reiterada por la Corte Constitucional, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, también es cierto que se ha esbozado en ausencia del imperativo legal contemplado en el parágrafo 2º de la Ley 1437 de 2011 y del parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso que en todo caso abre la posibilidad de hacer inviable la medida, a pesar de su decreto, dada la naturaleza de inembargable de los recursos.

Revisado el expediente, se tiene que luego de realizar varios requerimientos a las entidades financieras, así como a la entidad demandada, se encontró que las cuentas que tiene la entidad demandada el BANCO POPULAR son inembargables, según consta en certificado expedido por dicha entidad, visible a folios 87-90.

Así las cosas, dada la naturaleza de inembargable de las cuentas que se certifican por parte de las entidades bancarias, así como por la Subdirectora Financiera de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, no es posible librar la medida cautelar solicitada sobre las mencionadas cuentas.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Seis Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá,

RESUELVE

¹⁴ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Preciso que tratándose de 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.

¹⁵ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

¹⁶ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

NEGAR EL DECRÉTO del embargo solicitado, por la suma TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300'000.000), sobre las cuentas que se certifican como inembargables conforme lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Juez

JUZGADO 46 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE BOGOTÁ D.C.

Hoy 26 de agosto de 2019 se notifica el auto anterior por
anotación en el Estado No. 32

MARÍA DEL PILAR CORCHUELO SAAVEDRA
SECRETARIA