

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
-SECCION SEGUNDA-**



Bogotá D. C., veintinueve (29) de julio de dos mil veinte (2020).

Radicación:	11001-33-35-013-2019-00200
Proceso:	EJECUTIVO
Demandante:	JULIA MARTÍNEZ TORRES
Demandado:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP
Asunto:	RESUELVE SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Procede el Despacho a decidir sobre la medida cautelar de embargo solicitada por el apoderado judicial de la parte ejecutante con la demanda ejecutiva de la referencia.

ANTECEDENTES

*1. El apoderado judicial de la parte ejecutante, al momento de instaurar la presente demanda, en escrito separado solicitó como medida cautelar el embargo de los dineros que la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP** tuviese depositados en cuentas de ahorro, corrientes o CDT`s, en cualquier entidad bancaria de la ciudad de Bogotá.*

CONSIDERACIONES

Respecto a la medida cautelar de embargo en los procesos ejecutivos, el Código General del Proceso, aplicable al presente caso, dispone en el artículo 599 que "(...) Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. (...)".

Por su parte, el numeral 10º del artículo 593 ibidem regula el procedimiento aplicar para el embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios.

A su turno, el artículo 594 ejusdem, además de enlistar los bienes inembargables, establece en el párrafo la forma en que se debe proceder para su decreto, así:

“(...)

ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.
2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.

(...)

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.

(...)” –Negrillas y subrayas fuera de texto-

A la luz de las disposiciones en cita, desde la presentación de la demanda ejecutiva el ejecutante puede solicitar el embargo y secuestro de los bienes de propiedad del ejecutado. Empero, esta medida de embargo se encuentra restringida para su procedencia cuando se solicita sobre bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales; bienes de uso público; cuentas del sistema general de participaciones y recursos de la seguridad, asimismo, los depósitos de ahorro constituidos en entidades de crédito, por estar amparados bajo el principio de inembargabilidad.

La anterior preceptiva, expedida con posterioridad a la Constitución de 1991¹ y al Decreto 111 de 1996, que compiló el Estatuto Orgánico de Presupuesto, se encuentra en sintonía principalmente con los artículos 63² y 72³ de la Carta, que establecen, respectivamente, la inembargabilidad de los bienes de uso público como parques naturales, tierras comunales de grupos

¹ El Decreto 1400, o Código de Procedimiento Civil, data de 1970.

² **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.

³ **Artículo 72.** El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

étnicos y tierras de resguardo, entre otros, y del patrimonio cultural de la Nación; y con el artículo 19⁴ del mencionado decreto, que consagra la imposibilidad de embargar rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que la conforman, haciendo hincapié en la obligación que tienen los funcionarios competentes para adoptar las medidas conducentes con el fin de lograr el pago de las sentencias, dentro de los plazos establecidos para ello y respetando los derechos allí reconocidos.

No obstante lo anterior, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se ha atemperado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, principalmente en tres hipótesis, a saber: (i) cuando es necesario cancelar crédito u obligaciones de origen laboral, reconocidos en actos administrativos; (ii) en los casos en que se deben pagar las sentencias judiciales, y, (iii) para sufragar los créditos contenidos en títulos otorgados por el Estado, que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Así, la primera hipótesis surgió con la sentencia C-546 de 1992⁵, a través de la cual la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (el cual fue compilado por el mencionado Decreto 111 de 1996). En esa oportunidad la Corte estimó que el derecho al trabajo, como valor fundante del Estado Social de Derecho, merecía una especial protección respecto a la inembargabilidad del presupuesto, por lo que “(...) La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho (...)”. Por estas razones, concluyó que dicho artículo se encontraba ajustado a la Constitución siempre y cuando se entendiera que “(...) en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será

⁴ **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 4º del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta.

⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 1º de octubre de 1992, Mp. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

Posteriormente, mediante sentencia C-354 de 1997⁶ la Corte Constitucional dio origen a las hipótesis segunda y tercera, reseñadas ut supra, relacionadas con la excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación, contenido, esta vez, en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (materialmente en el artículo 6º de la Ley 179 de 1994, compilada en aquél), cuando se tratara del cumplimiento de sentencias judiciales y el pago de créditos contenidos en títulos otorgados por el Estado, que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Aquí se expuso lo siguiente:

“(…)

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que **si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.**

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

(…)

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos (sic), 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.

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96⁷.

(…)”.

Todas estas tesis fueron recopiladas en la sentencia C-1154 de 2008⁸, por medio de la cual se declaró la exequibilidad condicionada de unos

⁶ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 4 de agosto de 1997, Mp. Antonio Barrera Carbonell.

⁷ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁸ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia del 26 de noviembre de 2008, Mp. Clara Inés Vargas Hernández.

apartes del artículo 21 del Decreto 28 del 10 de enero de 2008⁹, que establecía la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones. En este fallo se puntualizó:

“(…)

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

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

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

4.3.3.- Finalmente, **la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible**. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

(…)”

Como se puede apreciar, tratándose de la segunda excepción, es decir, la posibilidad de embargar dineros del presupuesto general de la Nación para lograr el cumplimiento de sentencias judiciales, la Corte Constitucional estableció como subregla que dicho embargo sería

⁹ “(…) en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”

procedente, inicialmente respecto a los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones.

Sin embargo, esta subregla fue a su vez limitada por el Legislador, al consagrar en el parágrafo 2º, artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, que tanto el monto asignado por cada entidad para el pago de sentencias y conciliaciones, como los recursos del Fondo de Contingencias, serían inembargables.

Nótese que después de la ratificación de tal criterio jurisprudencial, la citada Ley 1437, por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prohibió de nuevo el decreto de medidas cautelares de embargo derivadas del cobro de sentencias proferidas por esta jurisdicción, al establecer en el parágrafo 2 del artículo 195:

“(…)

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 2º. 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.

(…)”-Negrillas y subrayas fuera de texto-

En este orden de ideas, se advierte que la posibilidad excepcional de embargar dineros del presupuesto general de la Nación, en los términos establecidos otrora por la Corte Constitucional con relación al pago de sentencias la jurisdicción contencioso administrativa, encuentra abierta contradicción con lo dispuesto para tal efecto, específicamente en la Ley 1437 de 2011, pues esta proscribió que los rubros destinados por la entidad para el pago de sentencias y conciliaciones fuesen embargados.

Luego, al expedirse el Código General del Proceso- Ley 1564 de 2012, que empezó a regir a partir del 1º de enero de 2014, para los procesos que quedaron cobijados con esta normativa, se extendió el carácter de los bienes públicos inembargables enunciados en el anterior C.P.C., especificando un mayor número de estos, pues en el artículo 594 se estableció que además de los señalados en la Carta Política o en leyes especiales, no se podrían

embargar, otros, tales como “(...)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.”, así como tampoco, “(...) 2) Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.”

Ahora bien, para analizar la procedencia de la medida cautelar solicitada, se debe determinar la naturaleza de los recursos que constituyen el patrimonio de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP.

Sobre el particular, el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, en su inciso segundo, creó la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP-, como una empresa del orden nacional adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto consistía en el reconocimiento y administración de los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando. Asimismo, determinó que su patrimonio “(...) estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba (...)”.

Posteriormente, el Decreto 575 de 2013, expedido por el Ejecutivo Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, en su artículo 3º consagró que su patrimonio estaría compuesto por “(...) Las partidas ordinarias y extraordinarias asignadas en el Presupuesto General de la

Nación, los bienes que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional, los recursos que reciba por la prestación de servicios, los bienes muebles e inmuebles que adquiera o haya adquirido a cualquier título y los demás recursos que le señale la ley (...)"

*Como se mencionó en precedencia, el **artículo 63 de la Constitución Política** dispone que los bienes de uso público, entre otros, **“y los demás que determine la ley son inembargables”**, es decir, no pueden ser afectados con medidas cautelares.*

Dicha justificación constitucional del principio de inembargabilidad se fundamenta no solo en el cumplimiento de los fines constitucionales y de las normas orgánicas de presupuesto, sino también en el respeto del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. A tal entendimiento ha arribado la Corte Constitucional al advertir que precisamente a través de ese principio se protegen los recursos públicos frente a la práctica indiscriminada de embargos que expondría al Estado a su parálisis total, al hacer prevalecer el interés particular de un cobro específico sobre el interés general, en claro desconocimiento de la Constitución.¹⁰

Asimismo, se tiene que en diferentes leyes se ha garantizado tal principio frente a determinadas fuentes de recursos, en atención a la destinación que esos ingresos ha previsto el propio legislador, en busca, igualmente, de resguardar los mismos postulados constitucionales ya mencionados.

Entonces aunque existe soporte constitucional, legal y jurisprudencial, de protección del principio de inembargabilidad de los recursos públicos, cuya observancia es obligatoria tanto para los funcionarios jurisdiccionales como los administrativos, se puede concluir que aquel no es absoluto, por cuanto la Corte Constitucional ha admitido excepciones al mismo que permiten la aplicación de medidas cautelares a los recursos o bienes públicos.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003

No obstante, para esta dependencia judicial es claro que con posterioridad a dicha línea jurisprudencial, surgió en la Ley 1437 de 2011, un mandato legal que prohíbe expresamente el embargo de los montos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, el cual a la fecha no ha sido retirado del ordenamiento jurídico, lo que significa que, por el contrario, la medida cautelar de embargo orientada a sustraer dichos dineros de la entidad pública ejecutada no resulta legalmente procedente por vía de excepción.

Adicionalmente, con la expedición del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, y a pesar de la existencia de tales pronunciamientos del máximo tribunal constitucional, también el legislador de nuevo confirió especial protección a los recursos de la seguridad social en general, enmarcándolos igualmente en el ámbito de inembargables, sin que por ello, precisamente puedan ser estos, objeto de cautela.

Por lo tanto, si bien existe precedente jurisprudencial¹¹, conforme al cual, se presentan tres excepciones al principio general de inembargabilidad, cuando se trate de pagos que deriven de obligaciones laborales, de sentencias judiciales y de títulos emanados del Estado donde se reconozcan obligaciones claras, expresas y exigibles, también es cierto, que en este caso, a tenor de lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., no resulta viable dicha medida sobre los recursos públicos que constituyen el patrimonio de la UGPP, dado que, por una parte, no obstante que la ejecución pretendida deriva de una sentencia cuyo cumplimiento total no se dio dentro del término establecido en el artículo 177 del C.C.A., de todas maneras no puede desconocerse que el pago de la misma corresponde al rubro destinado específicamente dentro del presupuesto de la entidad, al pago de condenas y conciliaciones, el cual, por ley, no es embargable, pero a cuyo cargo se debe garantizar el cubrimiento de esa erogación ocasionada con la condena judicial, y por otra, porque además, al provenir esos recursos de la seguridad social, gozan de especial protección dado el origen inherente a estos.

Conforme a todo lo anterior, la medida de embargo solicitada en el presente caso se denegará por improcedente, en razón a que existe

¹¹ Sentencias C-546/1992; C-013, C-107 y C-337/1993; C-103 y C-263/1994; C-793/2002; C-566/2003; C-1154/2008 y C-543/2013

suficiente y expreso fundamento legal que prohíbe su decreto, y por el contrario, no se encontró sustento del mismo orden que habilite su decreto por vía de excepción.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de embargo solicitada por el apoderado judicial de la parte ejecutante, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, por Secretaría del Juzgado procédase a **CONTINUAR** con lo pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**YANIRA PERDOMO OSUNA
JUEZA**

<p>JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA D.C. -SECCIÓN SEGUNDA-</p> <p>Por anotación en estado electrónico No. 032 de fecha 30-07-2020 fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 AM.</p> <p></p> <p>La secretaria, _____ 11001-33-35-013-2020-00200</p>

Firmado Por:

YANIRA PERDOMO OSUNA

JUEZ CIRCUITO

**JUZGADO 013 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-
CUNDINAMARCA**

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

Código de verificación:

***e8911958aa38aba705579342c55adb75059a3167ee913eda35a78f54efba4f
b9***

Documento generado en 29/07/2020 07:53:55 p.m.