

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE / PROCESO EJECUTIVO / PAGO SENTENCIA JUDICIAL / MEDIDA CAUTELAR / EMBARGO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN / EXCEPCIONES A LA INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**

[E]n la sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional estableció tres excepciones a la regla general de inembargabilidad de recursos públicos incorporados al Presupuesto General de la Nación, (...) dispuso que los recursos del Presupuesto General de la Nación podrían ser embargados, cuando se trata de: 1. Créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. 2. El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. 3. Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible (...) [S]e colige que la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca obedeció, únicamente, al análisis de los artículos 593 y 594 del Código General del Proceso, a partir de lo cual precisó la imposibilidad de decretar medidas de embargo sobre recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, y concluyó que el pago de las sentencias está garantizado a través de los rubros destinados en cada vigencia presupuestal. (...) [E]s claro para la Sala que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en desconocimiento del precedente constitucional relacionado con las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos, lo que, como bien lo señaló la Sección Cuarta de esta corporación, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la accionante

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLÍTICA - ARTÍCULO 63 / CONSTITUCION POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 593 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 594 / LEY 38 DE 1989 - ARTÍCULO 16 / DECRETO 2591 DE 1991 / DECRETO LEY 111 DE 1996 - ARTÍCULO 19 / DECRETO 1101 DE 2007

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil veintiuno (2021)**

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-04268-01(AC)**

**Actor: OFELIA MEDINA DE GUZMÁN**

**Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA**

**ACCIÓN DE TUTELA - SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala de Subsección decide la impugnación formulada por la UGPP contra la sentencia de 8 de abril de 2021 mediante la cual la Sección Cuarta de esta corporación concedió el amparo constitucional solicitado por la accionante.

## **I. ANTECEDENTES**

La señora OFELIA MEDINA DE GUZMÁN, actuando en nombre propio y en ejercicio del mecanismo previsto en el artículo 86 de la Constitución, interpuso acción de tutela en contra del Juzgado 50 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

### **1. Hechos**

**1.1.** El juzgado Sexto Administrativo de Descongestión del Circuito de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de las sentencias de 11 de diciembre de 2009 y de 10 de marzo de 2011, accedieron a la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Ofelia Medina de Guzmán.

**1.2.** Posteriormente, a través de apoderada judicial, la accionante presentó demanda ejecutiva contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección (en adelante UGPP), con el fin de que se librara mandamiento de pago contra la entidad por concepto de intereses moratorios derivados de la sentencia declarativa de condena y se decretara la medida cautelar de embargo de las cuentas de ahorros y corrientes de la entidad.

**1.3.** El Juzgado 50 Administrativo de Bogotá, mediante auto de 13 de septiembre de 2019, negó el decreto de la medida cautelar solicitada, al considerar que dicha pretensión no se ajusta a los eventos exceptuados por la Corte Constitucional en relación con el principio de

inembargabilidad de recursos públicos pertenecientes al Presupuesto General de la Nación.

**1.4.** Apelada la decisión, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, en proveído de 2 de julio de 2020 confirmó lo resuelto por el *a quo*. Al efecto, señaló que, de los artículos 593 y 594 del Código General del Proceso, es posible colegir que los bienes destinados a un servicio público como es el pago de pensiones no son embargables. Además que, en tanto la entidad ejecutada es pública, el pago de las obligaciones derivadas de sentencias judiciales se efectúa a través de un rubro del presupuesto anual, por lo que la obligación no se encuentra en riesgo.

## **2. Fundamentos de la acción**

La accionante manifestó que ella y su esposo son personas de la tercera edad de 83 y 84 años, respectivamente, y que ambos tienen una condición de salud delicada, en tanto ella sufrió un derrame cerebral que le causó varias secuelas y su esposo padece de hemofilia. Además, resaltó que los procesos judiciales encaminados a obtener la reliquidación de la pensión de jubilación han durado más de 15 años, lo que considera injusto y violatorio del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues dicha demora ha permitido la devaluación de la condena que se impuso a su favor.

Finalmente, resaltó que, a voces de la jurisprudencia constitucional y de lo contencioso administrativo, el proceso ejecutivo es el mecanismo idóneo para obtener el pago de derechos reconocidos a través de sentencias judiciales, cuya eficacia depende de las medidas cautelares, sin las cuales resultaría inane, en tanto no tendría ningún mecanismo de coerción eficaz; y relacionó varias providencias en las cuales se han decretado medidas cautelares similares a la solicitada.

## **3. Pretensiones**

Por lo anterior, solicitó:

«1. Se tutelen los derechos a mí conculcados, al debido proceso, tutela judicial efectiva, a la certeza judicial y definición procesal del juicio ejecutivo, a la protección reforzada del adulto mayor con enfoque diferencial y dignidad humana en actuaciones judiciales conforme la Ley 2055 de 2020 y demás derechos fundamentales que según los hechos puedan ser evidenciados de oficio por el Honorable Consejo de Estado y en aplicación al principio "iuria novit curia".

2. Se ordene al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub (sic) A y el Juzgado de Primera Instancia 50 Administrativo de Bogotá que dispongan las actuaciones judiciales efectivas y eficientes para el cumplimiento de sus propios fallos, en este caso utilizar sus poderes de coerción para que se logre el fin último del proceso ejecutivo o de ser el tema proceda a embargar las cuentas de la entidad ejecutada conforme los autos que se enunciaron en los hechos de esta acción».

#### **4. Informes**

Mediante auto de 6 de octubre de 2020, la Sección Cuarta de esta corporación admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar al Juzgado 50 Administrativo de Bogotá y al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A como accionados y a la UGPP como tercero interesado en las resultas del proceso.

**4.1. La UGPP**, por conducto de la subdirectora de Defensa Judicial Pensional, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela, argumentando que este mecanismo no está diseñado para reclamar prestaciones de carácter laboral y menos aun para perseguir un fin exclusivamente económico.

Además, la accionante no demuestra cómo las providencias cuestionadas vulneran sus derechos fundamentales y tampoco el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción, por lo que la interpretación realizada por los jueces naturales de la causa no puede ser cuestionada a través de esta acción.

**Las demás autoridades vinculadas guardaron silencio.**

## **5. La providencia impugnada**

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 8 de abril de 2021, amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de la accionante. Como consecuencia de lo anterior, dejó sin efectos el auto de 2 de julio de 2020 y le ordenó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, dictar una decisión de reemplazo en la que evalúe las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos señaladas por la Corte Constitucional.

Al efecto, señaló que la Corte Constitucional, en la sentencia C-354 de 1997, estableció el pago de las sentencias como una de las excepciones al principio de inembargabilidad, con fundamento en el principio de seguridad jurídica como garantía de certeza de que se va a cumplir la condena decretada por un juez de la República y de respeto de los derechos allí reconocidos.

En ese contexto, encontró que no es razonable una interpretación que solo atienda a una parte de la obligación reconocida en el título con miras a perseguir su efectividad, pues, en la práctica, resultaría inconveniente, en tanto escindiría las herramientas de las que dispone el acreedor para hacer exigible su obligación en relación con un mismo título ejecutivo y crearía incentivos inadecuados para las entidades públicas, que podrían procurar el cumplimiento parcial de los títulos judiciales y dilatar el pago de las obligaciones que se denominan accesorias, como los intereses moratorios o la indexación.

Además, resaltó que los intereses moratorios derivados de una acreencia laboral constituyen una condena que se traduce en una sanción por el tiempo que el titular del derecho reconocido no pudo contar con el dinero adeudado. Por tanto, precisó que la condena principal, los intereses y las demás obligaciones contenidas en la

sentencia deben considerarse en integridad, donde estas últimas, que han sido denominadas como accesorias, son, en realidad, la garantía de la efectividad de la obligación principal.

En ese sentido, recordó lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia T-531 de 1999, en el sentido de que “ninguna razón justificaría que los pensionados, casi en su mayoría personas de la tercera edad cuyo único ingreso es generalmente la pensión, tuvieran que soportar, sin ser adecuadamente resarcidos, los perjuicios causados por la mora y adicionalmente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda por el incumplimiento de las entidades correspondientes”, por lo que precisó que los intereses moratorios, en caso de acreencias laborales, no están alejados de la reivindicación del derecho en sí, pues buscan generar un incentivo de pago oportuno de estas obligaciones so pena de que se generen intereses de mora.

Por otra parte, en relación con el argumento según el cual, por tratarse del cumplimiento de una sentencia judicial su pago no corre riesgo ya que debe efectuarse por un rubro específico del presupuesto anual de la entidad pública deudora, advirtió que tal consideración no representa una garantía para el pago de las obligaciones contenidas en la sentencia, por cuanto, aunque es cierto que cuando el deudor es el Estado no se expone el acreedor a maniobras de la ejecutada con miras a insolventarse, sí puede dilatarse el cumplimiento de esta y que un ejemplo claro de ello es el caso que se analiza en esta oportunidad, en el que se persigue el pago de una condena contenida en una sentencia que cobró ejecutoria en el año 2011 y cuyo mandamiento de pago en virtud del proceso ejecutivo se libró en el año 2015.

Por tanto, el hecho de que la deudora sea una entidad pública y que el pago de sentencias constituya uno de los rubros de su presupuesto anual no es garantía de la efectividad del pago. Además, de ser esto cierto, carecería de fundamento toda la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional con miras a establecer excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

## **6. Impugnación**

La UGPP recurrió el fallo de primera instancia, en escrito en el que reprodujo los argumentos señalados en la contestación de la tutela, relacionados con que esta acción no es procedente para perseguir un fin exclusivamente económico como ocurre en el presente asunto y que, además, la demandante no demuestra cómo las decisiones cuestionadas vulneran sus derechos fundamentales.

Asimismo, señaló que con lo ordenado en el fallo del 8 de abril del presente año se desconocería el principio de la inembargabilidad desarrollado en el artículo 63 constitucional y el artículo 19 del Decreto Ley 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto Reglamentado por el Decreto 1101 de 2007, que han señalado que los recursos de la UGPP son dineros incorporados al Presupuesto General de la Nación y, como tal, inembargables.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Problema jurídico**

Le corresponde a la Sala determinar:

- ¿La presente acción de tutela acredita los requisitos generales de procedibilidad?

Solo en caso afirmativo, se deberá establecer:

- ¿El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección A, al expedir la providencia de 2 de julio de 2020, mediante la cual confirmó la decisión que negó el decreto de las medidas cautelares de embargo solicitadas para garantizar el pago de los intereses moratorios adeudados a la accionante, desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de

excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos<sup>1</sup>?

## **2. La acción de tutela contra providencias judiciales**

En términos generales y de acuerdo con la doctrina constitucional vigente<sup>2</sup> aceptada mayoritariamente por la Sala Plena de esta Corporación<sup>3</sup>, es posible acudir al recurso de amparo para obtener la protección material de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por decisiones judiciales. Ello, en atención a que el ejercicio de la judicatura como cualquier rama del poder en el Estado democrático, supone la absoluta sujeción a los valores, principios y derechos que la propia Constitución establece, y en esa perspectiva, cualquier autoridad investida de la potestad de administrar justicia, es susceptible de ser controlada a través de ese mecanismo constitucional cuando desborda los límites que la Carta le impone.

Ahora bien, siendo la tutela una acción de carácter excepcional y residual, supone el cumplimiento de ciertas exigencias por parte de quien pretende la protección de sus derechos, en tanto que el ejercicio natural de la jurisdicción se inscribe dentro de procedimientos destinados a la eficacia de los mismos y en esa medida las controversias que allí surjan, son subsanables en el contexto del proceso. De ahí que la Corte Constitucional estructurara después de años de elaboración jurisprudencial, los requisitos generales y especiales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, que tienen como sano propósito garantizar el delicado equilibrio entre el principio de seguridad jurídica, la autonomía e independencia de los jueces para interpretar la ley y la necesidad de asegurar la vigencia efectiva de los derechos constitucionales fundamentales.

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto la acción de tutela se dirige, también, contra el Juzgado 50 Administrativo de Bogotá, esta Sala centrará el análisis en la providencia de 2 de julio de 2020, toda vez que es la que resolvió, de manera definitiva, la solicitud de medida cautelar solicitada por la accionante.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-590-05.

<sup>3</sup> Sentencia de treinta y uno (31) de julio de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-01(IJ) Actor: Nery Germania Álvarez Bello. C.P. María Elizabeth García González.

Los presupuestos generales responden al carácter subsidiario de la tutela y por lo mismo deben cumplirse en cualquier evento para su interposición, como son: (i) que el asunto que esté sometido a estudio sea de evidente relevancia constitucional; (ii) que en el proceso se hayan agotado todos los medios de defensa, tanto ordinarios como extraordinarios que se encuentren al alcance de quien demande el amparo, salvo, claro está, que se busque evitar un perjuicio irremediable; (iii) que la presentación de la acción cumpla con el requisito de inmediatez; (iv) que la irregularidad procesal devenga en sustancial: cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.; (v) que se identifique la situación fáctica que devino en la vulneración de derechos; y (vi) que no se trate sentencias de tutela.

En ese orden, la doctrina constitucional ha señalado las causales especiales, indicando que la acción constitucional resulta procedente únicamente en aquellos eventos en los cuales, con ocasión de la actividad jurisdiccional, se vean afectados derechos fundamentales, al verificar la ocurrencia de uno de los siguientes eventos: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental, (ii) defecto fáctico, (iii) error inducido, (iv) decisión sin motivación, (v) violación directa de la Constitución y (vi) desconocimiento del precedente.

**2.1.** En el presente caso, la pretensión de amparo constitucional cumple con los requisitos generales diseñados por la jurisprudencia, que habilitan su interposición.

2.1.1. En efecto, esta Sala considera que los hechos que generaron la vulneración como los derechos quebrantados se encuentran plenamente individualizados.

2.1.2. Así mismo, se observa que las providencias objeto de tutela carecen de recursos ordinarios y extraordinarios para obtener el amparo constitucional.

2.1.3. Se advierte, igualmente, que la interposición del mecanismo constitucional se dio en un lapso «razonable y proporcionado», contado desde la fecha de expedición de la providencia de segunda instancia (2 de julio de 2020) hasta la radicación de la acción de tutela (1 de octubre de 2020).

2.1.4. Finalmente, el asunto a resolver es de marcada relevancia constitucional, en la medida que se centra en establecer una posible vulneración *iusfundamental* como consecuencia del desconocimiento del precedente en que, presuntamente, incurrió la autoridad judicial cuestionada.

## **2.2. Del desconocimiento del precedente**

En materia de decisiones judiciales, se destaca el respeto por el principio de igualdad (artículo 13 de la C.P.) el cual implica no solamente la igualdad ante la ley sino también la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades y específicamente la igualdad en la interpretación y aplicación de la ley por parte de las autoridades judiciales, preservándose de esta manera la seguridad jurídica y con ella la certeza en los jueces van a decidir los casos iguales de la misma forma<sup>4</sup>.

En ese sentido, el precedente judicial<sup>5</sup> es la figura jurídica que sirve como dispositivo de preservación de la confianza de la ciudadanía en el ordenamiento, pues no solo hace previsibles las consecuencias jurídicas de sus actos sino también materializa la igualdad en la aplicación del derecho<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver entre otras las sentencias C-836 de 2001, T-1130 de 2003, T-698 de 2004, T-731 de 2006, T-571 de 2007, T-808 de 2007, T-766 de 2008 y T-014 de 2009.

<sup>5</sup> En la sentencia SU-053 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado., la Corte Constitucional precisó que precedente judicial se concibe como “*la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que, por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*”.

<sup>6</sup> MARINON, Luiz Guilherme. El precedente en la dimensión de la seguridad jurídica. *Ius et Praxis*, 2012, vol. 18, no 1, p. 249-266.

En ese orden sentido, la Corte Constitucional ha diferenciado lo que constituye un antecedente jurisprudencial y el precedente en estricto sentido<sup>7</sup>. Por una parte, ha aclarado que antecedente es una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de Derecho que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio y por tanto, tiene un carácter orientador, lo que no significa que (a) no deba ser tenido en cuenta por el juez al momento de fallar y (b) que lo exima del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad<sup>8</sup>.

Por otra parte, ha precisado que puede predicarse la existencia de un precedente, cuando "(i) los hechos relevantes que definen el asunto pendiente de fallo son semejantes a los supuestos de hecho que enmarcan un caso del pasado; (ii) la consecuencia jurídica aplicada a los supuestos del caso pasado constituye la pretensión del caso presente; y (iii) la regla jurisprudencial no ha sido cambiada en una distinta o más específica que modifique algún supuesto de hecho para su aplicación"<sup>9</sup>.

No obstante lo anterior, el sometimiento al precedente no puede convertirse en una camisa de fuerza para el juzgador, por lo que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que las autoridades judiciales pueden apartarse válidamente de precedentes previos, bien sean estos verticales u horizontales<sup>10</sup>, siempre y cuando cumplan con (i) la **carga de transparencia**, de hacer referencia al precedente del que se va a apartar, y (ii) la **carga de argumentación** que les impone el deber de señalar una justificación razonable, seria, suficiente y proporcionada, en la que manifiesten las razones por las cuales se apartan de la regla jurisprudencial; elementos con los que, en palabras de la misma Corte,

---

<sup>7</sup> Sentencia T-109 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>8</sup> Sentencias T-830 de 2012 y T-714 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>9</sup> Sentencia T-794 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>10</sup> Se entiende por precedente vertical aquellas decisiones previas promulgadas por un superior jerárquico y que resultan pertinentes para resolver el caso concreto, y por el horizontal aquellas decisiones fijadas por una autoridad judicial de la misma jerarquía y que resultan relevantes para resolver un caso concreto. Al respecto ver la Sentencias T- 589 de 2007.

se protegen el carácter dinámico del derecho y los principios de autonomía e independencia que caracterizan la labor judicial<sup>11</sup>.

### **3. Análisis de la Sala**

#### **3.1. Sobre la inembargabilidad de recursos públicos**

Inicialmente, la Corte Constitucional, en la sentencia C-546 de 1992, al analizar la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 - Normativa del Presupuesto General de la Nación - sobre la inembargabilidad de los bienes y rentas incorporados al Presupuesto General de la Nación, señaló que dicha norma era ajustada a la Carta bajo la salvedad 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”, posición que fue reiterada en las sentencias C-013 y C-017 de 1993.

Posteriormente, en la sentencia C-354 de 1997, la Corte precisó que, aunque por regla general los recursos públicos son inembargables, este principio tiene 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”.

Luego, en la sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional estableció tres excepciones a la regla general de inembargabilidad de recursos públicos incorporados al Presupuesto General de la Nación, en los siguientes términos:

«Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia

---

<sup>11</sup> Sentencia T-109 de 2019. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros. Sobre el particular, en la Sentencia C-354 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló:

“Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuales son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente”.

(...)

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”. (...)

(...)

Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad<sup>12</sup>, y apunta a la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca.

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. (...).

4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado».

De esta manera, dispuso que los recursos del Presupuesto General de la Nación podrían ser embargados, cuando se trata de:

1. Créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

---

<sup>12</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

2. El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.

3. Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible

### **3.2. Caso concreto**

En el presente asunto, la accionante reprocha las providencias de 13 de septiembre de 2019 y 2 de julio de 2020 mediante las cuales el Juzgado 50 Administrativo de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, respectivamente, le negó la medida cautelar de embargo solicitada con el fin de garantizar el pago de los intereses moratorios derivados de la sentencia de 10 de marzo de 2011 a través de la cual se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación, porque, en su entender, con dichas providencias se desconoció la jurisprudencia constitucional que ha determinado la posibilidad de garantizar el pago efectivo de una condena derivada de una sentencia judicial a través de una medida cautelar de embargo.

En primera instancia, la Sección Cuarta de esta corporación, a través de la sentencia de 8 de abril de 2021, concedió el amparo constitucional reclamado, al considerar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no tuvo en cuenta las excepciones señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

En este contexto, y con el fin de verificar si, como lo sostuvo la Sección Cuarta, se configuró la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, es necesario verificar las razones expuestas en el marco del proceso ejecutivo, para negar la medida cautelar de embargo pedida por la señora Ofelia Medina de Guzmán.

Al respecto, se observa que, al resolver el recurso de apelación interpuesto contra la providencia de 12 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, consideró lo siguiente:

“En el presente asunto corresponde a la Sala verificar si le asiste razón al recurrente, en cuanto a que el a quo ha debido ordenar el embargo de las cuentas bancarias de la UGPP.

Corresponde revisar los artículos 593 y 594 del C.G.P. que al respecto señalan:

(...)

De las normas transcritas y en particular del aparte subrayado es claro que los bienes destinados a un servicio público como lo es el pago de las pensiones que es el objeto principal de la UGPP, no resultan embargables y que en caso de decretarse embargo sobre los mismos a pesar de su naturaleza deberá invocarse dentro del proveído el fundamento legal para su procedencia.

El párrafo del artículo 594 transcrito prohíbe al funcionario judicial decretar órdenes de embargo sobre bienes inembargables, lo cual comporta la necesaria obligación del juez de determinar la naturaleza de los recursos a embargar antes de librar la medida y fue por ello que el a quo a la luz del Decreto 0575 de 2013 determinó que siendo los recursos de la UGPP provenientes del presupuesto general de la Nación y teniendo aquella como principal función el pago de unas pensiones y la inspección y vigilancia del pago de parafiscales, no resulta procedente su embargo.

De otra parte siendo la ejecutada una entidad pública que administra recursos pensionales, el pago de sus obligaciones derivadas de sentencias judiciales debe efectuarse por un rubro de su presupuesto anual y por tanto el cumplimiento de la obligación no se encuentra en peligro”.

De lo anterior se colige que la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca obedeció, únicamente, al análisis de los artículos 593 y 594 del Código General del Proceso, a partir de lo cual precisó la imposibilidad de decretar medidas de embargo sobre recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, y concluyó que el pago de las sentencias está garantizado a través de los rubros destinados en cada vigencia presupuestal.

No obstante, desconoció que dicha regla general ha sido objeto de reiterados pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional en las sentencias referidas en el acápite precedente, en las que se han establecido ciertas excepciones, precisamente con miras a acompañar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con la garantía y vigencia de los derechos fundamentales.

Así las cosas, es claro para la Sala que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca incurrió en desconocimiento del precedente constitucional relacionado con las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos, lo que, como bien lo señaló la Sección Cuarta de esta corporación, vulnera los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso de la accionante, en tanto se insiste, no realizó consideración alguna sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia.

Por las razones expuestas, se confirmará el fallo de primera instancia que concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de la señora Ofelia Medina de Guzmán.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sección Segunda – Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 8 de abril de 2021, mediante la cual la Sección Cuarta de esta corporación concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de la señora Ofelia Medina de Guzmán, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: REGISTRAR** la presente providencia en la plataforma "SAMAI".

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### **Notifíquese y cúmplase**

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

Firmado electrónicamente

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Firmado electrónicamente

**RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**

Ausente con permiso

Esta providencia fue firmada electrónicamente. La autenticidad e integridad de su contenido pueden ser validadas escaneando con su celular el código QR que aparece a la derecha, o ingresando a la dirección <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080> , en donde debe colocarse el código alfanumérico que aparece en el acto de notificación o comunicación.

