

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto de dos mil veintidós (2022)

AUTO No. 340

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

ACCIÓN:	PROCESO EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76-147-33-33-002-2018-00373-01
EJECUTANTE:	LILIAN AMPARO MENA DE RUIZ Y OTROS <a href="mailto:feyego@yahoo.com">feyego@yahoo.com</a>
EJECUTADO	MUNICIPIO DE ROLDANILLO
ASUNTO	apelación de auto-decreta medida cautelar
Expediente digital:	<a href="#">76147-33-33-002-2018-00373-01</a>

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procederá a resolver el recurso de apelación propuesto por la parte demandante, contra el auto No. 627 del 23 de noviembre de 2021 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo oral del Circuito de Cartago que **decretó una medida cautelar**.

II. ANTECEDENTES

En ejercicio del proceso ejecutivo el señor LILIAN AMPARO MENA DE RUIZ Y OTROS pretenden ejecutar al Municipio de Roldanillo por el no pago de la sentencia judicial No. 136 del 27 de noviembre de 2014 por medio de la cual se revocó la sentencia No. 015 del 28 de febrero de 2014 proferida por el Juzgado Segundo Administrativo oral del Circuito de Cartago y condenó a las siguientes sumas:

Por concepto de **perjuicios morales**:

LILIAN AMPARO MENA DE RUIZ (LESIONADA)	20 SMLMV
ALEJANDRA MARÍA RUIZ MENA (HIJA)	10 SMLMV
ELSA JOHANA RUIZ MENA (HIJA)	10 SMLMV
ALICIA TRUJILLO (MADRE)	10 SMLMV
VIVIANA MENA TRUJILLO (HERMANA)	5 SMLMV
JESÚS MARÍA MENA TRUJILLO (HERMANO)	5 SMLMV
EDINSON MENA TRUJILLO (HERMANO)	5 SMLMV
NORHA ALICIA MENA TRUJILLO (HERMANA)	5 SMLMV
HÉCTOR FABIO MENA TRUJILLO (HERMANO)	5 SMLMV
HERNANDO BRAVO VIVAS (COMPAÑERO PERMANENTE)	10 SMLMV

Por concepto de **daño a la salud**:

LILIAN AMPARO MENA DE RUIZ (LESIONADA)	20 SMLMV
--	----------

Por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de **lucro cesante**:

LILIAN AMPARO MENA DE RUIZ (LESIONADA)	\$28.150.819
--	--------------



Luego de ello, el Juzgado de origen el 25 de octubre de 2018 libró mandamiento de pago y posteriormente, mediante providencia No. 279 del 20 de febrero de 2020 **ordenó seguir adelante la ejecución**. Las anteriores providencias se encuentran debidamente notificadas y ejecutoriadas.

A su turno, la parte ejecutante solicitó el decreto de medida cautelar de embargo de cuentas, el que fue resuelto mediante providencia No. 627 del 23 de noviembre de 2021, en la que se indicó:

#### RESUELVE

**PRIMERO. DECRETAR** el embargo de los dineros que el MUNICIPIO DE ROLDANILLO, posea en el rubro para pago de sentencias o conciliaciones, límítese esta medida a la suma de ochenta y ocho millones doscientos ochenta y siete mil doscientos treinta y cinco pesos m/cte (\$88.287.235), de conformidad con el numeral 10 del artículo 593 C.G.P.

Para la efectividad de la anterior medida, se oficiará al tesorero de la entidad mencionada, tal y como lo dispone el artículo 593, numeral 10, del C.G.P., indicándoles que deben consignar la suma retenida a órdenes de este Despacho en la cuenta de depósitos judiciales Nro. 76-147-204-51-02 del BANCO AGRARIO dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación. **OFÍCIESE**.

**SEGUNDO. NEGAR** por ahora el embargo sobre las cuentas corrientes y/o de ahorro, en los bancos: CAJA SOCIAL, AGRARIO, DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, CITY BANK, COLPATRIA, MEGABANCO, GNB SUDAMERIS, BANCO DE CRÉDITO, OCCIDENTE, POPULAR, BBVA, AV VILLAS, HSBC, COLMENA y SANTANDER, por lo expuesto en precedencia.

#### NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

**ANDRÉS GONZÁLEZ ARANGO**  
**JUEZ**

Contra esta decisión, se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, el cual fue resuelto por el Juzgado mediante providencia No. 061 del 11 de febrero de 2022, señalando lo siguiente:

#### RESUELVE:

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral 1 del auto del 23 de noviembre de 2021, el cual quedará así:

**PRIMERO. DECRETAR** el embargo de los dineros que el **MUNICIPIO DE ROLDANILLO**, posea en el rubro para pago de sentencias o conciliaciones, límítese esta medida a la suma de Ciento treinta y nueve millones doscientos cuarenta seis mil doscientos veintiocho pesos m/cte (\$139.246.228), de conformidad con el numeral 10 del artículo 593 C.G.P.

Para la efectividad de la anterior medida, se oficiará al tesorero de la entidad mencionada, tal y como lo dispone el artículo 593, numeral 10, del C.G.P., indicándoles que deben consignar la suma retenida a órdenes de este Despacho en la cuenta de depósitos judiciales Nro. 76-147-204-51-02 del BANCO AGRARIO dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación. **OFÍCIESE**.

**SEGUNDO:** Conceder ante el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en el efecto devolutivo, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el numeral 2 del auto del 23 de noviembre de 2021 por medio del cual este Despacho negó medidas cautelares de embargo y retención de dineros dentro del presente trámite ejecutivo.

**TERCERO:** Para el efecto, envíese al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca una copia del expediente judicial electrónico.



## RECURSO INTERPUESTO:

La parte ejecutante, manifestó las siguientes razones de inconformidad:

La inconformidad radica en la decisión emitida por el A quo, al negarse practicar la medida de embargo y secuestro de los dineros que posee la entidad ejecutada en cuentas corrientes y/o de ahorro de las diferentes entidades bancarias como son: Banco Caja Social, Davivienda, Bancolombia, City Bank, Colpatria, Megabanco, GNB Sudameris, Banco de Crédito, Occidente, Popular, BBVA, AV Villas, HSBC, Colmena y Santander, girados como parte de los recursos del sistema general de participaciones.

(...)

En este orden de ideas, las excepciones a la llamada inembargabilidad, tiene distintos fundamentos, pero esencialmente se circunscriben al tener en cuenta que no todos los recursos asignados a las Entidades Territoriales se pueden blindar bajo esta medida, puesto que como bien lo reza el Sistema General de Participaciones, **existen rubros que son denominados de libre destinación, de los cuales sus administradores pueden disponer partidas para el cumplimiento de sus acreencias judiciales**, como las que nos trae a este litigio, con respecto a la aplicación del principio de seguridad jurídica que poseen las sentencias judiciales.

## III. CONSIDERACIONES.

### 1. COMPETENCIA

Previamente a realizar alguna precisión de fondo, se hace necesario aclarar la competencia de esta Corporación para conocer de este asunto y particularmente si el auto que decreta una medida cautelar en el proceso ejecutivo es apelable.

Particularmente esta magistratura en compañía con la Sala de Decisión, ha determinado categóricamente que “los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones<sup>1</sup>, realización de audiencias<sup>2</sup>, sustentaciones y trámite de recursos<sup>3</sup>, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo”<sup>4</sup>

Lo anterior, ha sido posición reiterada del Consejo de Estado<sup>5</sup> al manifestar que **el proceso ejecutivo está regulado integralmente por el CGP** y que por ello su desarrollo nace bajo el amparo de dicho estatuto, sobre este punto ha sostenido:

<sup>1</sup> Ver artículo 442 de la Ley 1564 de 2012.

<sup>2</sup> Ver artículos 372 y 373 C.G.P.

<sup>3</sup> Ver artículos 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329 y 330 del C.G.P.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, SUBSECCIÓN B CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ providencia del 18 de mayo de 2017 Expediente N° 150012333000201300870 02 (0577-2017

<sup>5</sup> C. de E. i) Sección Segunda, Subsección B, radicado 680012333000 2016-01034 01 CP. Sandra Lisset Ibarra Vélez; ii) Sección Cuarta, radicado 11001-03-15-000-2017-02814-00 C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, entre otras.



*“Los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones<sup>6</sup>, realización de audiencias<sup>7</sup>, sustentaciones y trámite de recursos<sup>8</sup>, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo.”*  
(subraya la Sala)

No obstante, también se debe de mencionar, en aras del principio de transparencia, que la Sección Tercera<sup>9</sup> del Consejo de Estado considera que la procedencia del recurso de apelación contra el auto que decreta una medida cautelar fue consagrado por el legislador en el numeral segundo del artículo 243 del CPACA al ser esta y no otra disposición que regula los recursos en esta Jurisdicción. Posición que como se dijo anteriormente, se respeta, pero no es acogida por este Despacho.

Fuera del alcance de la discusión sobre la aplicación de las normas del CGP o del CPACA lo cierto es que para el caso concreto ambas disposiciones contemplan la procedencia del recurso en los siguientes términos:

CPACA	CGP
Artículo 243 Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...)  5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.	Artículo 321. Procedencia Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. (...) 8. El que <b>resuelva sobre una medida cautelar</b> , o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.

Como se observa, conforme a las normas del CGP y del CPACA el auto que decreta una medida cautelar es susceptible de recurso de apelación. Valga resaltar que las reglas de modificación introducidas en la **Ley 2080 de 2021**, con lo cual se **ampliaron los supuestos** de apelación de las decisiones que versan sobre medidas cautelares, a las que **disponen su decreto, lo deniegan o modifican** le resulta aplicable al presente asunto, por cuanto el recurso de apelación fue interpuesto en vigencia de la ley modificatoria.

2. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae en establecer si los argumentos expuestos por la parte ejecutante son suficientes para revocar el auto que decretó una medida cautelar dentro del presente proceso ejecutivo, respecto de la negativa a practicar la medida de embargo y secuestro de los dineros que posee la entidad ejecutada en cuentas corrientes y/o de ahorro.

3. TESIS DEL DESPACHO

<sup>6</sup> Ver artículo 442 de la Ley 1564 de 2012.  
<sup>7</sup> Ver artículos 372 y 373 C.G.P.  
<sup>8</sup> Ver artículos 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329 y 330 del C.G.P.  
<sup>9</sup> SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera Ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN providencia del veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022) Radicación número: 25000-23-26-000-2000-02361-02 (66796)





El Despacho confirmará la decisión recurrida por cuanto la forma como se decretó la medida cautelar se ajusta a los parámetros legales y jurisprudenciales aplicables a la materia y en particular la providencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, M.P. Alberto Montaña Plata de 28 de abril de 2021 Radicación: 47001-23-33-000-2019-00069-01(66.376), según la cual 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.

#### **4. RECUENTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL PROCESO EJECUTIVO Y LAS MEDIDAS CAUTELARES.**

Respecto a las medidas cautelares en los procesos ejecutivos el CGP, establece que desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá pedir el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado. El artículo 599 del CGP<sup>10</sup>, establece lo pertinente a las medidas cautelares de embargo y secuestro.

Por su parte el numeral 10° del artículo 593 *ibidem* dispone que, para ordenar embargos de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, la cual podrá limitarla el juez a lo necesario.

**3.1.1. Embargabilidad de las cuentas de las entidades estatales – Evolución y Reiteración jurisprudencial<sup>11</sup>.** El artículo 63 de la Constitución Política consagra la inembargabilidad de ciertos bienes del Estado y faculta al legislador para que determine qué otros activos estatales tienen esa misma naturaleza, así:

***“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”.***

En ejercicio de esa potestad, el Legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones. Estas disposiciones normativas e incluso algunas de igual contenido proferidas antes de expedirse la Carta de 1991, han sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, corporación que ha establecido que, aunque la regla general sea la inembargabilidad de dichos recursos, hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo.

<sup>10</sup> **Artículo 599. Embargo y secuestro.** 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 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

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera – Subsección A, C.P. María Adriana Marín, 14 de marzo de 2019, Radicación: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802).



El primero de esos pronunciamientos fue la **sentencia C-546 de 1992**, en la que se analizó la constitucionalidad de los **artículos 8° parcial y 16 de la Ley 38 de 1989**, y se estableció que las normas acusadas se ajustan a la Constitución bajo el entendido 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”.*

Luego, en **sentencia C-103 de 1994**, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de unos apartes del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989, *“por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”*, en el entendido que:

*“Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”.*

Más tarde, mediante **sentencia C-357 de 1997**, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que consagra la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como de los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

En dicha providencia la Corte señaló:

*“Los créditos a cargo del Estado, bien sea 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”.*

Estos pronunciamientos fueron abordados de manera sistemática en la **sentencia C-1154 de 2008**, en la que, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 21 parcial del Decreto 28 de 2008, *“por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”*, se construyó la línea jurisprudencial de la embargabilidad de los recursos públicos y se estableció que, pese a que la regla general sea su carácter inembargable, hay situaciones en las que resulta plausible permitir el embargo.

Además, precisó que dentro de estas excepciones se encuentran aquellos recursos que tienen destinación específica para inversión social –como los del SGP–, cuando excepcionalmente no haya otras cuentas o recursos que resulten suficientes para garantizar el pago de las acreencias, en aras de garantizar el respeto de otros valores constitucionales 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”.*



En ese mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional precisó que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos es una respuesta a:

*“...la necesidad de armonizar esa cláusula [la de inembargabilidad] con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, [por lo que] 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”.*

Así las cosas, la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con *i*) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, *ii*) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y *iii*) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

En este punto, debe precisarse que estas excepciones mantienen vigente “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”.

No obstante, a pesar de la existencia de un precedente judicial consolidado frente al reconocimiento de tres excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, con la expedición de la **Ley 1437 de 2011** se introdujo nuevamente en el ordenamiento jurídico una disposición rígida sobre el carácter inembargable de dichos recursos, así:

**“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.”*

Por su parte, el **artículo 594 de la Ley 1564 de 2012**, volvió a consagrar legalmente la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto nacional, 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. (...).”*

Como puede verse, estas disposiciones son materialmente semejantes a los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 2282 de 1989 y 19 del Decreto 111 de 1996, sobre las que la Corte Constitucional **declaró su exequibilidad condicionada en las sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994 y C-354 de 1997**, respectivamente, en los términos señalados en párrafos precedentes.



Por tratarse de disposiciones con un contenido normativo semejante al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece **excepciones a la inembargabilidad** de los recursos públicos, dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y condiciona la interpretación constitucional adecuada de los nuevos preceptos legales, en el sentido de reconocer la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, pero aceptando que hay **tres excepciones** relativas a la **ejecución de créditos de carácter laboral, o de obligaciones contenidas en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado**, las cuales permiten el embargo excepcional de dichos recursos, siempre que la obligación ejecutada se encuadre en alguna de ellas y que, en el caso de embargo de recursos que tienen destinación específica, se haya constatado que con el embargo de otros recursos de la entidad deudora no se logre cubrir la totalidad de la acreencia.

Esta postura también fue sostenida por el Consejo de Estado<sup>12</sup> en auto del 8 de mayo de 2014, en el que se señaló:

*“En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso.*

*Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las **obligaciones de naturaleza laboral**”.*

El mismo Consejo de Estado, en sentencia de tutela del 6 de febrero de 2020<sup>13</sup>, mantuvo su posición frente a la obligatoriedad que tienen los jueces administrativos de no desconocer el precedente fijado por la Corte Constitucional tratándose de la aplicación de las excepciones al principio general de inembargabilidad de los recursos públicos.

En suma, **es posible la embargabilidad** de los bienes y recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación, cuando tal determinación sea necesaria a efectos de satisfacer ciertas obligaciones, particularmente cuando éstas son **i) de contenido laboral, ii) se derivan de una sentencia judicial** proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, siempre y cuando el ejecutado no hubiese adoptado las medidas para satisfacerlos en los términos del artículo 192 del CPACA, o **iii) consten en títulos emanados de la administración**.

**3.1.2. El trámite para el embargo de recursos que tienen carácter de inembargables.** El artículo 594 del Código General del Proceso enlista los bienes que tienen carácter de inembargables. No obstante, el párrafo de ese mismo artículo prevé la posibilidad de embargar recursos de esa naturaleza, pues describe un trámite para ello.

Dicho párrafo dispone:

**“Párrafo.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere

<sup>12</sup> Esta providencia fue proferida por la Sección Cuarta, dentro del proceso con radicado 19717, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>13</sup> Consejo De Estado, Sección Tercera - Subsección A. CP: Marta Nubia Velásquez Rico. Bogotá D.C. seis (6) de febrero de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04378-00(AC).





*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”.*

De conformidad con lo anterior, si el embargo recae sobre recursos que tengan el carácter de inembargables, **el funcionario judicial deberá indicar el fundamento legal** para decretar esa medida cautelar.

Ese precepto normativo también establece que las entidades destinatarias de la orden de embargo pueden abstenerse de registrar la medida cautelar sobre los bienes y recursos descritos en el artículo 594 del CGP, cuando no se indique el fundamento de la excepción al principio de inembargabilidad, es decir, cuando la orden de embargo no exponga por qué, a pesar de la naturaleza de los recursos, debe aplicarse el embargo de los dineros.

En ese evento, las entidades deberán informar a la autoridad judicial sobre el no acatamiento de la medida cautelar, para que esta, en un término de tres días a la comunicación de no acatamiento de la medida cautelar, manifieste si procede alguna excepción al principio de inembargabilidad.

Si dentro del término de los tres días siguientes a la comunicación del no acatamiento de la medida cautelar la autoridad judicial insiste en el embargo, las entidades destinatarias deberán acatarlo.

En caso contrario, es decir, si dentro de los tres días siguientes a la comunicación del no acatamiento de la medida cautelar la autoridad judicial guarda silencio, la medida cautelar se entenderá revocada.

## 5. CASO CONCRETO

Para resolver la alzada, la Sala estima que en el *sub lite* se configura claramente una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia constitucional, consistente en el cobro de una obligación clara, expresa y actualmente exigible contenida en una sentencia judicial.

Ahora bien, los argumentos expuestos por el apelante se centran en un aspecto concreto, consistente en que se deben de embargar todas las cuentas de la entidad ejecutada,



particularmente a las entidades bancarias como son: Banco Caja Social, Davivienda, Bancolombia, City Bank, Colpatria, Megabanco, GNB Sudameris, Banco de Crédito, Occidente, Popular, BBVA, AV Villas, HSBC, Colmena y Santander, girados como parte de los recursos del sistema general de participaciones.

Conforme al cuadro normativo y jurisprudencial citado en precedencia, la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos ocurre cuando lo reclamado tiene que ver con:

*i)* La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,  
*ii)* El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y,

*iii)* La ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

En tal virtud, en el presente caso se configura uno de los supuestos en los que el principio de inembargabilidad, sufre una excepción tal como lo sostuvo el *a quo*, esto es, que se pretenda el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción.

Por otra parte, el H. Consejo de Estado<sup>14</sup>, en reciente providencia estimó:

*9. La Corte Constitucional en Sentencia C-354 de 1997, mediante la cual declaró exequible el artículo 19 del Decreto 111 de 1996<sup>15</sup>, precisó que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones (se transcribe):*

“Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, 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”. (Negritas de la propia cita)

*“10. En el mismo sentido, esta Corporación mediante providencia de Sala Plena<sup>16</sup> reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto, y estableció como excepción a la regla general, entre otras, cuando se soliciten medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo que tengan como título una sentencia aprobada por esta jurisdicción.*

*11. Ahora bien, es oportuno precisar que, si bien el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA<sup>17</sup>, establece que **son inembargables los rubros destinados al pago de***

<sup>14</sup> C. de E. Sección Tercera Subsección B, MP: Alberto Montaña Plata. Providencia de abril 28 de 2021 Radicación: 47001-23-33-000-2019-00069-01(66.376) Actor: Leila Rocío Rojas Pérez Demandado: Policía Nacional Referencia: Ejecutivo (Ley 1437/2011).

<sup>15</sup> **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. (...). 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 (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.)

<sup>16</sup> C. de E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de julio 22 de 1997. No. de radicación: S-694. Entre otras providencias véase: C. de E. Sección Tercera, Subsección A, Auto de noviembre 23 de 2017, expediente No. 58.870. C. de E. Sección Tercera, Subsección A, Auto de marzo 14 de 2019, expediente No. 59.802. C. de E., Sección Tercera, Subsección A, Auto de julio 3 de 2019, expediente No. 63790. C. de E. Sección Tercera, Subsección A, Auto de abril 2 de 2019, expediente No. 63506, C. de E. Sección Tercera, Subsección B, Auto de octubre 24 de 2019, expediente No. 62.828.

<sup>17</sup>“(…) **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”.



*sentencias, conciliaciones y los recursos del Fondo de Contingencias; cuando se trate del cumplimiento de una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas a su pago, cuyos recursos pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público:*

**“Artículo 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación.** Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

**Parágrafo.** En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito”.

*12. En definitiva, **son inembargables:** los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones, al Fondo de Contingencias y las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-; y pueden ser embargables: las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación y se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones.*

*13. En el caso concreto, se advierte que operó una de las excepciones de inembargabilidad de los recursos públicos, por cuanto se pretende el pago de una suma reconocida en una sentencia proferida por esta jurisdicción, y la orden de embargo proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena - en aplicación del parágrafo del artículo 594 del CGP - estuvo dirigida a las sumas de dinero que tuviera o llegara a tener la Policía Nacional en cuentas de ahorro o corrientes abiertas por dicha entidad con recursos del Presupuesto General de la Nación; además, en la providencia que decretó las medidas, se excluyeron expresamente aquellas cuentas abiertas a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito, y los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al Fondo de Contingencias.*

*14. Finalmente, la Sala precisa que el derecho al turno invocado por la entidad demanda en el recurso de apelación, no tiene la entidad para alterar las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.” (subraya la Sala).*

Bajo esta perspectiva, la Sala confirmará el auto apelado, en el sentido que se deben de embargar inicialmente las cuentas **destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos**, tal como lo hizo el Juzgado de instancia, y una vez agotado dicho trámite, le corresponderá a dicho Despacho disponer medidas adicionales conforme a los presupuestos jurisprudenciales expuestos y particularmente de acuerdo a la providencia del Consejo de Estado antes transcrita.

En consecuencia, se

### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO. CONFIRMAR** el auto No. 627 del 23 de noviembre de 2021 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo oral del Circuito de Cartago que decretó una medida cautelar.

**SEGUNDO: DEVUÉLVASE** al juzgado de origen para lo de su competencia, cancélese



su radicación y sin costas en esta instancia.

Proyecto discutido y aprobado en Sala de Decisión virtual.

Los Magistrados,

**ÓSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**

**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

Nota: La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI.