



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
CÓDIGO: 19001-33-31-003

Popayán, 23 de noviembre de 2021

AUTO No. 1004

EXPEDIENTE:	19001-33-33-003-2019-00188-00
M. CONTROL:	EJECUTIVO
ACTOR:	EFRIGERIO GARCIA PINILLA
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL CAUCA

En orden a proveer sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por el Extremo Ejecutante¹; **SE CONSIDERA:**

1. Argumentos

Las medidas cautelares: constituyen el mecanismo procesal destinado a la materialización del contenido de una prestación que cumple las características de claridad, expresitud y exigibilidad. El Legislador definió su régimen en el Código General del Proceso²; regló lo pertinente a las exigencias para su postulación, modalidades, trámite, y excepciones a su imposición.

En punto de la oportunidad, en artículo 599 habilitó a la parte ejecutante para formular cautelas, desde la presentación de la demanda. El Código reguló las modalidades de las medidas, según el bien en que estuvieren destinadas a recaer; así, para el particular caso de embargo de sumas de dinero, la norma especial viene dada en el artículo 593, que reza:

“10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.”

La definición de las reglas de inembargabilidad se encuentra atada a la política Legislativa y ha variado históricamente, según el código procesal de que se trate. El Código General del Proceso las definió en los numerales 1 y 3 del artículo 594; mientras, el precedente Código de Procedimiento Civil hizo lo propio en el artículo 684. Los apartes de la primera disposición; sentaron:

“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.

(...)

3. Los bienes de uso público y **los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden**, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas

¹ Pdf: 22Msj22-11-2021;AcuseMedCautelar; 23EscritoMedidaCautelar; pag. 24; pdf: 01DemandaAnexos

² Aplicable a la Especialidad de lo Contencioso Administrativo por vía de remisión

industriales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y Consejo de Estado armonizó el texto de las normas de inembargabilidad, con los principios y derechos reconocidos en la Carta; surgió la máxima de que no pueden existir sentencias impagables, pues ello conduciría a una afrenta a la efectividad del derecho a la administración de justicia, trabajo, protección de bienes particulares, reparación, etc.

Son relevantes las sentencias: C-1154/08, C-539/10, C-313/14 y T-373/12. En 2008 y 2010 la Corte sentó 3 reglas de excepción: **1)** “tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral”; **2)** “tiene que ver con **el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias**”; Y, **3)** “se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”

En la Sentencia T-373/12 depuró una de las reglas de excepción sentadas en la Sentencia C1154/2008, precisando que sólo aplica cuando se pretenda la efectividad de obligaciones laborales; expuso:

...de acuerdo con la regla jurisprudencial establecida bajo la vigencia del Acto Legislativo n. 1 de 2001, las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos comprendía: (i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justa; (ii) la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencia; y (iii) el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.

4.4. Sin embargo, con el Decreto 28 de 2008 expedido en ejercicio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 3 del Acto Legislativo No.4 de 2007, que adicionó el artículo 356 de la Constitución Política, se efectuó un giro jurisprudencial en relación con la posibilidad de embargar recursos del Sistema General de Participaciones.

La sentencia C-1154 de 2008 al analizar la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008, señaló que el Acto Legislativo n. 4 de 2007 modificó aspectos del Sistema General de Participaciones como resultado de una mayor preocupación de parte del Constituyente ‘por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos’, por lo cual se incorporaron medidas en la Constitución tendentes a adoptar mecanismos de control y seguimiento al gasto ejecutado con dichos recursos, y asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad en los sectores de educación, salud, saneamiento básico y agua potable. Lo anterior cambió la noción sobre la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones de modo que solo de manera excepcional se permitió la adopción de medidas cautelares. De acuerdo con lo anterior se estimó que:

‘A juicio de la Corte, la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos’.

En este sentido, la sentencia C-1154 de 2008 **condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008 a que se pudieran decretar medidas cautelares para ‘el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia’, sobre recursos de libre destinación y excepcionalmente sobre los recursos de destinación específica.** Sin embargo no se contemplaron otros casos excepcionales que sí habían sido admitidos por la jurisprudencia anterior.

4.5. De lo anterior se desprende que, acorde con la normatividad vigente y la jurisprudencia en la materia, la regla reconocida por las sentencias más recientes de la Corte Constitucional establece

que **no es posible embargar recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas las obligaciones de las entidades territoriales.**

En sentencia del **03 de mayo de 2018**, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en curso del radicado No. 11001-03-15-000-2017-02007-01, con ponencia del Consejero Julio Roberto Piza Rodríguez; la Corporación puntualizó sobre el temario de la excepción al principio de inembargabilidad en comento:

... las sentencias constitucionalidad en mención y el auto del 8 de mayo de 2014 identifican dos reglas: (i) la inembargabilidad presupuestal cede en los casos de créditos laborales, sentencias judiciales y títulos provenientes del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles y (ii) la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales judicialmente reconocidos.

Para el sub lite, se tiene que el embargo solicitado por la parte actora no afecta al Sistema General de Participaciones, en tanto no compromete los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de servicios básicos. De hecho, conviene recordar que el Ministerio de Defensa Nacional no es una entidad territorial y, por ende, es forzoso concluir que no tiene a cargo recursos del Sistema General de Participaciones.

Por tanto, contra lo concluido por el tribunal demandado, no era aplicable la excepción referida al sistema general de participaciones (créditos laborales judicialmente reconocidos), sino las excepciones frente a la inembargabilidad presupuestal (créditos laborales, sentencias judiciales y títulos provenientes del Estado). Es decir, queda demostrado que la autoridad judicial demandada incurrió en defecto sustantivo y en desconocimiento del precedente, en lo que tiene que ver con el tema de las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos.

Conviene recordar que, en todo caso, para efecto de aplicar la excepción de inembargabilidad presupuestal, la decisión de reemplazo debe tener en cuenta el procedimiento previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y en los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984 o 192, 194, 195 y 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011, según sea el caso.

La tesis fue reiterada en fallo del **23 de octubre de 2020³** por la Subsección A de la Sección Tercera, al concluir la improcedencia de la aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad sobre los recursos de una ESE, dada su naturaleza de estamento territorial; ello, con la precisión que la condena ejecutada, derivó de un evento de responsabilidad extracontractual y no, de un crédito laboral.

Conforme al precedente recuento normativo y jurisprudencial, cabe concluir por parte del Despacho, respecto de la procedencia de las medidas cautelares en el proceso ejecutivo de conocimiento del Juez Administrativo; que:

- Al tenor de lo previsto en el artículo 599 del Código General del Proceso, su decreto procede a instancias de parte, durante todo el curso del proceso ejecutivo, desde la presentación de la demanda, inclusive.
- Si el bien a embargar viene dado en sumas de dinero, la medida cautelar debe limitarse al valor del crédito adicionado con las costas procesales, y, un 50%, conforme al numeral 10 del artículo 593.
- Las reglas de inembarganilidad contempladas en los artículos 1 y 3 del artículo 594, no guardan aplicabilidad frente a los siguientes supuestos jurisprudenciales; a saber:
 - Pago de créditos u obligaciones de origen laboral.

³ SECCIÓN TERCERA; SUBSECCIÓN A; Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO; Tutela veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020); Radicación número: 13001-23-33-000-2020-00475-01(AC); Actor: INGRID ANACHURY DE LEÓN; Demandado: JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE CARTAGENA

- Pago de sentencias judiciales contra entidad pública.
 - Títulos emanados del Estado, reconociendo obligaciones claras, expresas y exigibles.
- En el caso de entidades territoriales, no es viable embargar recursos del SGP, aún proveniente el cobro de sentencias judiciales, salvo, de tratarse de créditos laborales.

2. Caso concreto

La parte ejecutante solicitó embargo de los dineros custodiados en productos financieros de la UGPP, con: 1) BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, 2) BANCO DE OCCIDENTE, 3) BANCO POPULAR, 4) DAVIVIENDA, 5) AV-VILLAS, 6) BANCO DE BOGOTA, 7) BANCOLOMBIA, 8) BANCO BBVA, 9) BANCO CAJA SOCIAL, 10) BANCO COLPATRIA, 11) BANCO MULTIBANK SA, 11) BANCO GNB SUDAMERIS, 12) BANCO BCSC.

De cara al análisis de las reglas jurisprudenciales traídas a cita, lo primero a resaltar es que el extremo deudor de la obligación, viene dado en el **Departamento del Cauca**, lo cual, de suyo involucra la limitación a inembargabilidad derivada de la expedición y reglamentación del Acto Legislativo 04 de 2007; en tanto, se trata de un estamento del orden territorial.

Lo anterior no implica, necesariamente, la improcedencia de la cautela; amén que el título ejecutivo está constituido en una sentencia judicial que ordenó el pago de una acreencia laboral. Precisamente, la Sentencia No. **166⁴** ordenó el reconocimiento y pago del costo acumulado causado por el Actor, con motivo de su ascenso en el escalafón nacional docente.

Así, al amparo de la regla sentada en la Sentencia C-1154/08, depurada en la Sentencia T-373/2012 y prohijada por el Consejo de Estado, resulta imperativo que la regla de inembargabilidad del numeral 1 del artículo 594, ceda ante el supuesto de excepción, dado en que: “la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales judicialmente reconocidos”.

Por aplicación del numeral 10 del artículo 593 del Código General del Proceso, para la limitación de la medida, el Despacho tomará como referente, el monto del mandamiento de pago librado en el asunto de la referencia; con todo, si una vez consumados los embargos, los montos resultan suficientes para cubrir el crédito, el Despacho dará aplicación al artículo 600, para la reducción del embargo.

En consecuencia; **SE DISPONE:**

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar consistente en el embargo de las sumas de dinero de las cuales sea titular el **DEPARTAMENTO DEL CAUCA**, identificado con NIT **891580016_8⁵**, en las siguientes entidades: 1) BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, 2) BANCO DE OCCIDENTE, 3) BANCO POPULAR, 4) DAVIVIENDA, 5) AV-VILLAS, 6) BANCO DE BOGOTA, 7) BANCOLOMBIA, 8) BANCO BBVA, 9) BANCO CAJA SOCIAL, 10) BANCO COLPATRIA, 11) BANCO MULTIBANK SA, 11) BANCO GNB SUDAMERIS, 12) BANCO BCSC., conforme lo establecido en el numeral 10 del artículo 593 del CGP.

SEGUNDO: LIMITAR la medida en la suma de **dos millones ciento cuarenta mil ciento cuarenta y seis pesos (\$2.140.146)**; conforme lo expuesto.

⁴ Proferida en el proceso NUR 19001-33-33-003-2013-00467-00

⁵ Tomado del siguiente enlace, el 23-11-2021: <https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/archivos/Convenios/Cauca.PDF>

TERCERO: COMUNICAR la presente determinación al Gerentes de las entidades detalladas e el numeral primero, por el medio más expedito, a fin de tomar nota del embargo decretado y se proceda a consignar a órdenes del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán en la cuenta de depósitos judiciales del Banco Agrario de Colombia N° 190012045003, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva (artículo 593 # 10 C.G.P.)

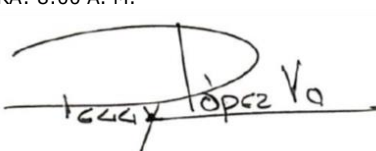
CUARTO: ADVERTIR a las entidades bancarias que la medida recaerá sobre los dineros que pueden ser objeto de embargo, al amparo de la regla sentada en la Sentencia C-1154/08, depurada en la Sentencia T-373/2012 y prohijada por el Consejo de Estado, como excepción a la inembargabilidad prevista en el artículo 594 del Código General del Proceso, dada en que: “la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales judicialmente reconocidos”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ERNESTO JAVIER CALDERON RUIZ

Juez

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN NOTIFICACIÓN POR ESTADO N° 115 DE HOY 24-11-2021 HORA: 8:00 A. M.  PEGGY LOPEZ VALENCIA Secretaria
