REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE (59) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA D.C.
- SECCIÓN TERCERA -

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

Medio de control	EJECUTIVO
Radicado	11001 33 43 059 **2019 00102** 00
Ejecutante	JESAEL GIRALDO & GIRALDO MARTÍNEZ ABOGADOS S.A.S
Ejecutado	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN
Asunto	DECRETA MEDIDA CAUTELAR

Se encuentra al despacho el expediente de la referencia con el objeto de emitir pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares efectuada por la parte ejecutante.

La decisión que aquí se adopta, se fundamenta y estructura de la siguiente manera:

1. ANTECEDENTES.

1.1 De la petición de medidas cautelares[1].

El apoderado de la sociedad ejecutante, solicitó al Despacho que se decreten en su favor las siguientes medidas cautelares:

> *"El embargo y retención de los dineros o recursos propios de la **UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN,** siempre y cuando estos no provengan del Presupuesto General de la Nación, de las transferencias de la Nación o de la seguridad social, depositados en cuentas corrientes, de ahorros, CDT´S, o cualquier otro título bancario o financiero, que posea en alguno de los siguientes establecimientos bancarios:*
>
> *1. BANCO DAVIVIENDA*
> *2. BANCO DE BOGOTÁ*
> *3. BANCO BBVA COLOMBIA S.A.*
> *4. BANCOLOMBIA S.A.*
> *5. BANCO AV VILLAS*
> *6. BANCO DE OCCIDENTE*
> *7. BANCO POPULAR*
> *8. SCOTIABANK COLPATRIA*
> *9. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA*
> *10. BANCO CAJA SOCIAL"*

[1] El memorial que las contiene se encuentra a folios 1 y 2 del cuaderno de medidas cautelares.

2. CONSIDERACIONES.

2.1 Del principio general de la inembargabilidad de los recursos públicos

La regla general que impera en nuestro ordenamiento jurídico, por ministerio de artículo 63 de la Constitución Política[2], es que los bienes y recursos del Estado son inembargables, pues el espíritu de esta prohibición normativa consiste, precisamente, en garantizar la integridad del tesoro público como un instrumento tuitivo que facilite el normal y cabal cumplimiento de las finalidades estatales[3].

Puede afirmarse, sin equívocos, que las preceptivas a las que alude el criterio del constituyente han encontrado eco en la positivización de los nuevos estatutos adjetivos, pues así, de esa manera diáfana lo previó el propio Legislador en el actual Código General del Proceso.

En efecto, el art. 594 de CGP indica que, además de los bienes expresamente indicados por la Constitución Política o en leyes especiales, *serán inembargables los siguientes recursos*:

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.	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	4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, *salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.*

[2] ARTICULO 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] Art. 2 de la Carta Política.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.	6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.	7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.	8. Los uniformes y equipos de los militares.
9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.	10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.	11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien.	12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

		Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.	
13. Los derechos personalísimos e intransferibles.	14. Los derechos de uso y habitación.	15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.	16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

Debe advertirse que además de lo estatuido por esta disposición normativa, en otras fuentes jurídicas también se incorporó la prohibición de decretar medidas de embargo sobre bienes de naturaleza pública blindados por el amparo de la inembargabilidad, llegando incluso a considerarse su pretermisión como una causal de mala conducta, susceptible de control disciplinario.

Así por ejemplo, lo consagró el Decreto Ley 111 de 1996[4] o Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 19, al indicar lo siguiente:

> *"Art. 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 (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º)."*

2.2 De la excepción al principio de inembargabilidad de los bienes y rentas públicas.

Pese al deber de protección de las fuentes del erario, resulta pertinente indicar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde vieja data, ha establecido que también existen algunas excepciones a este principio constitucional, pues en un Estado de derecho como el adoptado por Colombia, las autoridades

---

[4] "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

judiciales y administrativas están llamadas a salvaguardar otra clase de principios como la seguridad jurídica, el trabajo, la dignidad humana, etc.

Ese alto Tribunal Constitucional ha decantado que tales excepciones encuentran sustento en aquellas actuaciones judiciales con las cuales se procure la satisfacción de los siguientes créditos:

i) Créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[5];
ii) Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones[6]; y
iii) Títulos que provengan del Estado[7] que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible[8]. Pues, tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

En el ordenamiento positivo, los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del Código General del Proceso, introdujeron algunas excepciones al principio de inembargabilidad, indicando que podrá decretarse medida cautelar de los siguientes recursos:

i) La tercera parte de los ingresos brutos de un servicio público, cuando éste sea prestado por una entidad descentralizada de cualquier orden, o a través de concesionarios de éstas;
ii) Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación cuando la obligación se derive de un contrato celebrado en desarrollo de las mismas;
iii) Los recursos de los anticipos para la construcción de obras públicas efectuados por las entidades públicas a los contratistas, cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, y
iv) Una tercera parte de las rentas brutas de las entidades territoriales.

Conforme a lo anteriormente expuesto, habrá de sentarse que **sólo será procedente** el embargo de recursos públicos en las hipótesis fácticas a que aluden únicamente las cuatro (4) excepciones referenciadas, por manera que al operador judicial le estará vedado, emitir órdenes cautelares en casos donde no se subsuman tales supuestos, pues, en las demás circunstancias se entenderá que aplica el beneficio de la inembargabilidad.

Ahora bien, conviene también adicionar que el parágrafo del mismo artículo 594 del CGP dispone una orden al funcionario que estudia el decreto de la medida cautelar cuando le conmina a que dentro de la providencia exprese el fundamento legal que hace procedente la retención y afectación de los recursos públicos, en estos términos:

---

[5]Cfr. 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.
[6]Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.
[7] Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.
[8]Cfr. sentencia C-354 de 1997.

> ***"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."*

A más de lo anterior, el texto de dicho Parágrafo, a continuación del mandato que impuso al operador jurídico que provee sobre la medida de embargo sobre los recursos públicos, señaló que cuando el fundamento normativo que hace procedente la excepción del embargo no se explicite en la providencia, el destinatario de la orden puede abstenerse de cumplir la medida, precisamente oponiendo para ello el principio general de la naturaleza inembargable misma de los recursos, para lo cual, podrá informar a la autoridad que decretó la medida el día hábil siguiente al de su recibido, trasladándose al funcionario el deber de pronunciarse sobre la procedencia de la excepción, lo cual corresponderá hacerlo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes; y, en el evento de que se guarde silencio sobre el asunto, operará la revocatoria automática de la medida cautelar decretada.

No obstante, cuando la autoridad judicial insista en la procedibilidad de la excepción de la inembargabilidad de dichos recursos, la misma norma que se aquí se cita, prevé que el destinario cumplirá la orden de embargo, congelando los recursos en una cuenta especial que perciba intereses o rendimientos similares a la índole de la fuente de donde se sustraen. Pero precisa, que en todo caso, se dispondrá de los recursos cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

Así las cosas, de la interpretación sistemática de las normas citadas y de los comentarios explicados, puede sintetizarse que el propósito real del Legislador con la consagración de todos estos instrumentos fue el de proteger en grado sumo los recursos y bienes de las entidades que conforman el Estado, previendo una serie de mecanismos que aseguraran en todos los flancos posibles el detrimento de las arcas públicas y el entorpecimientos de las ejecutorias de la administración.

En conclusión de lo expuesto, debe indicarse en forma categórica que los recursos de las entidades estatales descritos como inembargables por el artículo 594 del CGP no pueden ser afectados con medidas cautelares en ninguna clase de procesos, a menos que concurran las eventualidades que expresamente allí se exceptúan.

2.3 Del caso en concreto y decisión sobre la medida cautelar deprecada.

Al revisar el expediente que contiene el presente proceso ejecutivo, observa el despacho que el título base de recaudo que forzosamente se persigue en esta causa judicial deviene de un acuerdo conciliatorio celebrado ante el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá, en el que se acordó que la Unidad Nacional de Protección, pagaría directamente a la firma Jesael Giraldo & Giraldo Martínez Abogados, la suma de $307.563.218 más el 19% por concepto de IVA.

Frente a la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, al respecto el artículo 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que, **son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.** Así mismo, el Acto Legislativo No. 01 de 2001 incluye en esa prohibición **las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la constitución Política.** Por su parte el inciso tercero en su artículo 19 del Decreto en mención establece que **los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto.**

Por otro lado, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, estableció que los **recursos del sistema general de participaciones-SGP-** no pueden ser sujetos de embargo.

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-546 de 1992, expuso una serie de consideraciones preliminares al respecto:

> *"sobre temas íntimamente concernidos por el principio cuestionado como son los atinentes a la noción de Estado Social de Derecho; la efectividad de los derechos constitucionales; los derechos de los acreedores del Estado emanados de las obligaciones de índole laboral; el derecho a la igualdad; el derecho al pago oportuno de las pensiones legales: los derechos de la tercera edad y los reconocidos por Convenciones del Trabajo ratificadas por el Estado Colombiano" (Subrayado fuera de texto).*
>
> *(...) En este sentido, "sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales" (C-546 de 1992) MS.PS. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero. (...)"*

La Superintendencia Financiera de Colombia, en Circular Externa No. 007 de 1996, estableció que:

> *"(...) Los embargos decretados por autoridades jurisdiccionales o administrativas en desarrollo de las actuaciones derivadas de procesos de jurisdicción coactiva, sobre sumas depositadas en cuentas corrientes y en cuentas de ahorros, cuando ellas provengan de recursos de los Fondos de Pensiones o Patrimonios Autónomos pensiónales administrados por Entidades Administradoras del Sistema General de Pensiones, Sociedades Fiduciarias o Compañías de Seguros..., las entidades vigiladas deberán informar de manera inmediata para lo de su competencia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de la Protección Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloria General de la República(...)".*

En relación con la protección legal de los recursos públicos, la regla general es su inembargabilidad, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto en el artículo 19, al preceptuar que son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos que lo conforman, incluyendo en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la Constitución Política.

De igual forma, la mencionada norma establece que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en la norma en mención, so pena de mala conducta. (Ley 38 de 1989, artículo 16, Ley 179 de 1994, artículos 6º, 55 inc. 3º).

Debe señalarse entonces que la regla general es la inembargabilidad de las cuentas correspondientes a los dineros del Tesoro Público. Ahora bien, las normas de presupuesto que establecen tal previsión han sido demandadas en múltiples oportunidades, siendo la jurisprudencia la que ha marcado los límites a las mismas.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia señalada, los recursos del Presupuesto General de la Nación son embargables por créditos laborales y así mismo, la Corte Constitucional fue delimitando otros aspectos de las sentencias que contengan obligaciones claras expresas y exigibles.

Queda claro, entonces, que **la inembargabilidad no es absoluta, pues no pueden desconocerse los derechos fundamentales de las personas, so pretexto de la primacía del interés general.**

En el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, se incluye dentro del principio de la inembargabilidad los recursos del Sistema General de Participaciones, y en armonía con esta disposición legal, los articulos 18 y 57 de la Ley 715 de 2001 determinan la inembargabilidad de los dineros correspondientes a educación y salud (tanto de ESP de régimen subsidiado como de ARS), respectivamente.

En este orden jurídico, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 establece, igualmente, que estos recursos no están sujetos a embargos, como también que los mismos son de destinación específica y en tal virtud, deben manejarse en cuentas separadas.

2.4 Limitación del embargo decretado.

De acuerdo a lo preceptuado en el canon del numeral 10 del 593 del C.G.P, el embargo no podrá exceder el valor de crédito y las costas más el 50% doble del valor de la ejecución.

La cifra correspondiente a las sumas insolutas, que corresponden al valor ordenado en el auto que libró mandamiento de pago, que fue $366.000.229, sin condena en costas, más el 50% del doble, arroja como resultado y limite al embargo la cifra de $732.000.458, M/cte.

Conforme a lo antes dicho se limitará el embargo de las sumas de dinero que tenga la entidad ejecutada a **$732.000.458.**

Para hacer efectiva la medida cautelar decretada, en la cuantía indicada, se librará comunicación a las correspondientes entidades con el objeto de que constituyan el certificado del depósito y lo ponga a disposición del juzgado dentro de los tres (3) días siguientes al recibido, todo ello de conformidad con lo previsto por el numeral 10 del artículo 593 del CGP.

Pese a todo lo expuesto, conforme al Parágrafo del artículo 594 *ibídem,* es necesario informar a las entidades obligadas a cumplir las medidas que si bien la misma constituye una excepción al principio de inembargabilidad de los bienes y rentas estatales, al momento de practicar el embargo **deberán tomar en cuenta la naturaleza de los dineros allí depositados** sobre los que ha de ejecutarse la medida, y en el evento de constatar que pertenecen al Sistema

General de Regalías o al Sistema General de Participaciones, a rentas propias de destinación específica para gasto social, o de cualquier otro tipo de bienes o rentas o recursos amparados por la regla general de la inembargabilidad **se abstendrán de dar aplicación a las mismas**, para lo cual, se servirá informar por escrito en tal sentido al despacho el día hábil siguiente al recibido de la comunicación pertinente.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR el embargo de los dineros que posea la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, en las siguientes entidades bancarias:

1. BANCO DAVIVIENDA
2. BANCO DE BOGOTÁ
3. BANCO BBVA COLOMBIA S.A.
4. BANCOLOMBIA S.A.
5. BANCO AV VILLAS
6. BANCO DE OCCIDENTE
7. BANCO POPULAR
8. SCOTIABANK COLPATRIA
9. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA
10. BANCO CAJA SOCIAL"

Lo anterior, siempre y cuando que los recursos allí depositados correspondan al pago derivado del cumplimiento del acuerdo conciliatorio celebrado por la sociedad ejecutante con la UNP, tal como se indicó en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: LIMITESE la medida decretada sobre los recursos que tenga la entidad ejecutada en las entidades destinatarias de la orden cautelar, a la suma de **$732.000.458**, conforme a la considerativa de esta providencia.

TERCERO: OFÍCIECESE a las entidades obligadas a cumplir la medida de embargo aquí decretada con el objeto de que constituyan el certificado del depósito y lo pongan a disposición del juzgado dentro de los tres (3) días siguientes al recibido, todo ello de conformidad con lo previsto por el numeral 10 del artículo 593 del CGP.

CUARTO: PREVENGASE a las entidades obligadas a cumplir las medidas que, conforme a lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia, **cuya copia se acompañará a los oficios respectivos**, que no obstante su obligación de cumplir con las órdenes judiciales, deberán tomar en cuenta a la hora de practicar los embargos, **la naturaleza de los dineros sobre los que ha de ejecutarse la medida, y en el evento de constatar que pertenecen al Sistema General de Regalías o al Sistema General de Participaciones, a rentas propias de destinación específica para gasto social**, diferentes al cumplimiento de sentencias judiciales y/o acuerdos conciliatorios, o de cualquier otro tipo de bienes o rentas o recursos amparados por la regla general de la inembargabilidad, **se abstengan de dar aplicación a las mismas, para lo**

cual, se servirá informar por escrito en tal sentido al despacho el día hábil siguiente al recibido de la comunicación pertinente.

QUINTO: Por secretaria líbrense los oficios correspondientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Hernan Guzman M

HERNÁN DARÍO GUZMÁN MORALES
JUEZ

JUZGADO CINCUENTA Y NUEVE ADMINISTRATIVO DE BOGOTA D.C. – SECCIÓN TERCERA
Por anotación en el estado No. **47** de fecha **30 de octubre de 2020** fue notificado el auto anterior. Fijado a las 8:00 A.M.

GLADYS ROCIO HURTADO SUAREZ
SECRETARIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL SECRETARÍA Juzgado Cincuenta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá, D.C. Adscrito a la Sección Tercera