

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

ESTADOS SISTEMA ORAL

07 DE JULIO DE 2020

Magistrado: Dr. EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

2020-000118	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO JUDITH SALOME PANTOJA ARTEAGA (Representante del “Edificio Arteaga”) AIDA CRISTINA ARTEAGA RAMOS VS ALCALDE MUNICIPAL DEL TAMBO	AUTO REMITE ASUNTO A OTRO DESPACHO	06/07/2020
2018-00226	EJECUTIVO HUMBERTO HOMERO GARCIA ROSERO, SIRIA EUCIDIA SINZA GONZALES Y OTROS VS FISCALIA	AUTO RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN	06/07/2020
2020-00085	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO SANDRA XIMENA DELGADO HERNANDEZ VS RAMA JUDICIAL	AUTO RESUELVE IMPEDIMENTO	11/03/2020
2018-00408	EJECUTIVO MARIO EDUARDO ROSASCO ESTUPIÑAN VS MUNICIPIO DE TUMACO	AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR	06/07/2020

VER PROVIDENCIAS A CONTINUACIÓN



Tribunal Administrativo de Nariño

Magistrado Ponente: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, lunes, seis (06) de julio de dos mil veinte (2020)

Ref. Radicado N°	:	2020-00118
ACCIÓN	:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	:	JUDITH SALOME PANTOJA ARTEAGA (Representante del “Edificio Arteaga”) AIDA CRISTINA ARTEAGA RAMOS
DEMANDADO	:	MUNICIPIO DE PASTO
ASUNTO	:	REMITE A OTRO DESPACHO

AUTO

El asunto de la referencia por reparto correspondió a la H. Magistrada BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN (folio 157), quien se declaró impedida para conocer del proceso. (folio 159)

Mediante providencia del 5 de febrero de 2020, los Magistrados de la Sala Primera de Decisión aceptaron el impedimento, y se dispuso remitir el asunto al Magistrado que siga en turno, teniendo en cuenta el orden alfabético. (Folios 160-161)

Mediante formato único para compensación de reparto, se precisó que corresponde asumir el trámite del asunto al H. Magistrado ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY. (Folio 162)

Con acta individual de reparto, el expediente se remitió el 07 de febrero de 2020 al despacho 002. (Folio 164)

No obstante, se evidencia que desde Secretaría del Despacho 02 se remitió el proceso para que sea repartido a este despacho, desconociendo la orden que se había impartido. (Folio 165)

Conforme lo anterior, y en atención a la orden dada mediante auto del 5 de febrero de 2020, se devolverá el asunto al despacho 002, puesto que es al que corresponde conocer del proceso, y se solicita se anule el reparto efectuado a este despacho.

Háganse las correspondientes anotaciones en el Sistema Informático Siglo XXI.

Por las razones expuestas, la Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: REMITIR por Oficina Judicial, el asunto de la referencia al despacho No. 02, titular el Magistrado ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY.

SEGUNDO: COMUNICAR la decisión adoptada a las partes, y realizar las anotaciones de rigor en el sistema Siglo XXI.

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación:

e3087806fd44722b2ed4b844a1814c306c8396598b5612f187afca40a20414d7

Documento generado en 06/07/2020 07:44:52 PM

Tribunal Administrativo de Nariño

Sala Unitaria

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, lunes, seis (06) de julio de dos mil veinte (2020)

REF.: 2018-00226

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

EJECUTANTES: HUMBERTO HOMERO GARCÍA ROSERO, SIRIA EUCIDIA SINZA GONZÁLEZ Y OTROS

EJECUTADO: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN

AUTO

Procede la Sala Unitaria a pronunciarse sobre el recurso de reposición sustentado en debida forma por la entidad ejecutada NACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante auto del 10 de octubre de 2018 se libró mandamiento de pago, por las sumas de dinero que a favor de los ejecutantes se ordenaron pagar en sentencia del 28 de junio de 2013, en contra de la Nación – Fiscalía General de la Nación.

1.2. Junto con la demanda se presentó una solicitud de medida cautelar cual fue decretada a través de auto del 23 de enero de 2019.

1.3. Inconforme con la decisión que decretó la medida, la entidad ejecutada interpuso y sustento recurso de reposición en subsidio apelación¹.

II. EL RECURSO

La NACIÓN – FISCALÍA GENERAL, en su escrito solicitó el levantamiento de las medidas cautelares. Sustentó que la cautela decretada recae sobre unos recursos de la Fiscalía General de la Nación que revisten el carácter inembargable.

Precisó que, de conformidad al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 195, parágrafo 2º, existe prohibición expresa de embargar el rubro destinado para el pago de sentencias y conciliaciones, por lo cual afirmó, que en este caso no era posible siquiera la aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad, adoptadas por la Corte Constitucional, más aún cuando esa jurisprudencia no atiende a esa nueva normativa.

Aunado a lo anterior, señaló que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 249 de la Constitución la F.G.N. hace parte de la Rama Judicial, y su presupuesto se encuentra incorporado al presupuesto general de la nación, regulado por el literal b) del Decreto 111 de 1991, por lo cual, se trata de una entidad que en ningún momento podrá evadir sus compromisos y responsabilidades, ya que el presupuesto nacional garantizará el pago de sus obligaciones.

¹ Cuaderno MC. Fls. 8-17

Finalmente, aseguró que en el caso concreto no se advierte la existencia de otra fuente de recursos de la Fiscalía General de la Nación distinta a las rentas incluidas en el Presupuesto General de la Nación, razón por la cual solicitó se levante la medida cautelar ordenada, ello en consideración a que el artículo 594 del Código General del Proceso establece que no es procedente el embargo decretado, en razón a que pertenecen al presupuesto general de la nación, lo que las hacen inembargables.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

De conformidad con el artículo 306 de la ley 1437 del 2011, los procesos ejecutivos se surten bajo el trámite de las reglas del C.G.P. En tal sentido, no resulta aplicable el artículo 243 del C.P.A.C.A., toda vez que este solo atiende lo pertinente para los procesos declarativos.

El artículo 321 del CGP señala: "(...) ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla. (...)" (Negrilla fuera del texto original)

3.2. Caso en concreto

El proceso ejecutivo objeto de controversia inició con la pretensión de pago de unas sumas de dinero, derivadas de la condena impuesta a la Fiscalía General de la Nación, mediante sentencia de 28 de junio de 2013, proferida esta jurisdicción (f. 5-24 Cuaderno principal).

La solicitud de Medida Cautelar reza: sic *"EL EMBARGO Y SECUESTRO, de los dineros depositados y los que se depositen en el presupuesto NACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN: RUBRO DE SENTENCIAS Y CONCILIACIONES JUDICIALES, por valor de SEISCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES CUATROCIENTOS DOCE MIL QUINIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS (671.412.578 M7L), como así lo establece el numeral 10 del artículo 593 del C.G.P."*

Ante solicitud de embargo y retención de los dineros, el despacho requirió a la parte ejecutante para que informe la entidad bancaria en la que encuentra la cuenta cuyo embargo se solicitó, (folio 1), no obstante, se recibió oficio informando los nombres de la mayoría de los bancos, sin especificar la cuenta, pese a que fueron visibles tales inconsistencias, mediante auto posterior se decretó el embargo solicitado, razón por la cual la Fiscalía General de la Nación, impugnó tal decisión edificando su defensa bajo el argumento puntual de que se debe ordenar el levantamiento de la medida, porque los bienes de la Fiscalía son inembargables.

Pasa la Sala a analizar el argumento central del impugnante, bajo el siguiente temario: i) *La inembargabilidad de las cuentas de la Fiscalía, y ii) La solicitud de la medida cautelar y la orden de embargo.*

i) La inembargabilidad de las cuentas de la Fiscalía

Sea del caso precisar que la protección del patrimonio público bajo la figura de la inembargabilidad fue consagrada inicialmente en el artículo 63 de la Constitución

Política de 1991, así:

“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...”. (Negrillas de la Sala).

Asimismo, el artículo 72 *ibídem* señale:

“El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.”. (Negrillas fuera de texto).

Conforme lo anterior, es válido concluir que los recursos de la Fiscalía General de la Nación, hacen parte del Presupuesto General de la Nación, pues, así se deduce de la lectura del artículo 11 del Decreto 111 de 1996 por medio del 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:

“ARTICULO 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.”. (Negrillas propias).

Al tenor de lo expuesto, es válido precisar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, protege la inembargabilidad a las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, a saber;

“ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> 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 4 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 (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).". (Resalta la Sala).

Nótese que la norma no diferencia entre recursos propios de la Entidad, frente a otro tipo de peculios o fondos; ya que habla de bienes y derechos de los órganos que lo conforman, es decir, que esa disposición atiende a un criterio orgánico, bajo el cual se entiende que la totalidad del patrimonio de la Fiscalía General de la Nación hace parte del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual es dable inferir que todos sus ingresos son de carácter inembargables.

Con todo, la regla general de la no ejecución de la Nación presenta las siguientes excepciones:

- (i) *Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas².*
- (ii) *Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos³.*
- (iii) *Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.⁴*
- (iv) *Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁵*

Así las cosas, el Legislador ha adoptado una serie de medidas para regular el principio de inembargabilidad de recursos públicos, con sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado.

Bajo este contexto, y teniendo como parámetro la inembargabilidad de bienes y recursos establecida en el numeral primero del artículo 594 del CGP, *prima facie* podría concluirse que en el asunto de autos le asiste razón a la parte ejecutada al oponerse al embargo.

² C-546 de 1992

³ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de 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 La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

⁵ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

Es pertinente citar que los artículos 194 y 195 del C.P.A.C.A., aluden a la atención y manejo de las contingencias, a fin de atender, oportunamente, las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme. Ahora bien, la primera de las normas citadas -parágrafo 2º-, es tajante en establecer que en ningún caso el monto para sentencias y conciliaciones es embargable.

Decantado el carácter de inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación conforme a las normas aludidas, y sin desconocer las excepciones que por vía jurisprudencial ha adoptado la Corte Constitucional frente a ese principio.

ii) La solicitud de la medida cautelar y la orden de embargo.

Descendiendo al caso, la Sala observa que el interesado no allegó medio de prueba que permitiera a la judicatura constatar la naturaleza de los recursos depositados en las cuentas, el número de las mismas y la destinación, así como tampoco cumplió con el deber de acreditar que la ejecutada detente la propiedad de algunos recursos diferentes a los inembargables por pertenecer al Presupuesto General de la Nación, sobre los cuáles formuló el embargo, así como tampoco, no invocó el fundamento legal mediante el cual resulte dable flexibilizar el principio de inembargabilidad.

Por las anteriores razones, la decisión ha de ser revocada, como quiera que la medida cautelar así decretada resulta general y abstracta, lo que de contera puede conllevar a afectar los recursos del Estado de manera indiscriminada.

De otra parte, pese a que aparentemente puede encajar en una de las excepciones de inembargabilidad, decantadas por la Corte Constitucional como es el “*pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos*” y “*obligaciones o créditos laborales*”, lo cierto es que en el caso concreto, no se podría aplicar tales excepciones de manera aislada, es decir, sin antes conocer la naturaleza de los recursos de las cuentas a embargar y menos aun cuando no se ha identificado el número de cuenta ni el tipo.

El ejecutante con su escrito cautelar pidió: “*Se decrete el embargo de sumas de dinero de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN depositados en los siguientes establecimientos bancarios: Banco Davivienda, Banco Agrario de Colombia, Banco de Occidente, Bancolombia, Banco Citibank Colombia, Banco Colpatria, Banco de Bogota, Banco Popular, Banco GNB Sudamersis SA, Banco BBVA Colombia, etc ...*” (f. 03)

Como se puede apreciar, la parte ejecutante, no cumplió con el deber de identificar la o las cuentas a embargar, por lo cual a este Despacho no le asiste *certeza de la titularidad de esa cuenta ni de la existencia de la misma.*, por lo cual resulta válido concluir que el escrito no cumple con ciertas condiciones que el interesado debió acreditar a fin de que la medida resulte ejecutable, pues, no se presentó el fundamento legal que demuestre que los dineros sobre los cuales requiere la cautela son susceptibles de embargo o que, al menos sobre éstos es dable flexibilizar el principio de inembargabilidad.

Al respecto, se precisa que el ejecutante se limitó exclusivamente a señalar los establecimientos bancarios en los que hayan cuentas a nombre de la Fiscalía General de la Nación y genéricamente determinó que la medida recaería sobre las sumas de dinero de la entidad demandada, es decir, no aportó al plenario ningún elemento de juicio que permita dilucidar la naturaleza de los recursos depositados en dichas cuentas y menos que en realidad esa entidad posea recursos propios.

Así las cosas, como se expuso líneas arriba, del estudio de las normas que regulan los recursos del Presupuesto General de la Nación, se tiene que estos están resguardados por el principio de inembargabilidad, y aunque la Sala no desconoce las excepciones adoptadas por la Corte, se precisa que aquellas aplican de manera excepcional y frente a casos en que se cumplan con un mínimo de presupuestos, razón por la cual no es dable la adopción genérica de una medida de embargo que abarque todos los recursos depositados en unas cuentas bancarias, pues, lo propio es que a partir de las pruebas aportadas por el interesado y los fundamentos legales que sobre estas se impongan, se logre determinar con alto grado de certeza que con esa medida no se afectará el erario público de manera indiscriminada.

Bajo las consideraciones antes señaladas, la Sala Unitaria de Decisión revocará la decisión por medio de la cual se accedió al decreto de una medida cautelar de embargo de cuentas bancarias, puesto que como se ha manifestado, ésta resulta genérica, indiscriminada y abstracta, lo que de contera puede comportar la afectación de bienes inembargables⁶.

Por lo expuesto, la Sala Unitaria de Decisión Oral, del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la providencia del 23 de enero de 2019, mediante la cual se decretó una medida cautelar, de conformidad a la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO

Firmado Por:

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO

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

⁶ Resalta la Sala que el Juez al momento de decretar una medida de embargo, debe asumir una actitud cautelosa, pues, sus decisiones pueden llegar a afectar el patrimonio público. Al respecto, es de señalar que, mediante Directiva No.22 de abril de 2010, emitida por el Procurador General de la Nación, se instó a los **Jueces de la República** para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- y **las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, por cuanto no solo se estaría vulnerando el Ordenamiento Jurídico Colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado.**

Código de verificación:

4042d162f81a11eecef58befed1a912f45f330ed23460158e999da38b6279087

Documento generado en 06/07/2020 08:02:18 PM

Tribunal Administrativo de Nariño
Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, lunes, seis (06) de julio de dos mil veinte(2020)

REF.: ACCIÓN : EJECUTIVO

RADICACIÓN No. : 2018 – 00408

DEMANDANTE : MARIO EDUARDO ROSASCO ESTUPIÑAN

DEMANDADO : MUNICIPIO DE TUMACO

ASUNTO : NIEGA DECRETO DE MEDIDA CAUTELAR

AUTO
INTERLOCUTORIO

I. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Corresponde a la Sala decidir sobre la *medida cautelar de embargo y secuestro* de los bienes de propiedad del Municipio de Tumaco.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

1. ANTECEDENTES

1.1. Mediante sentencia proferida el veintinueve (29) de agosto de 2007, por la Sección Tercera del Consejo de Estado, dentro del proceso No. 52001-2331000-1996 07894-01, declaró la nulidad de la Resolución No. 254 de 17 de mayo de 1996, dictada por la Alcaldía del Municipio de Tumaco (N) mediante la cual se liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 04 de 1994, y declaró el incumplimiento de las obligaciones surgidas dentro del contrato de obra pública de la referencia.

1.2. Como consecuencia de la declaración se condenó al municipio al pago de la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$252.783.467).

1.3. Adicionalmente la sentencia condenó a la entidad demandada a pagar intereses comerciales moratorios a partir del 13 de marzo de 2008. El 22 de junio de 2010, el municipio de Tumaco realizó un abono al pago por el valor de CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS TRECE PESOS (\$56.396.613), no obstante, hasta la fecha no se ha cancelado la totalidad de la condena.

1.4. Bajo tal situación el señor MARIO EDUARDO ROSASCO ESTUPIÑAN inició proceso ejecutivo para el cobro de las sumas ordenadas en la condena, el trámite se surtió ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tumaco, que declaró la falta de competencia para conocer del asunto, en consecuencia se remitió a esta Jurisdicción.

1.5. A través de auto de fecha 31 de mayo de 2019, este Despacho dispuso librar mandamiento de pago en favor del señor MARIO EDUARDO ROSASCO ESTUPIÑAN, por las sumas de dinero descritas en dicha providencia y sus respectivos intereses. (Folios 57-60)

1.6. Mediante escrito de 08 de junio del hogaño, el apoderado de la parte ejecutante, solicitó como medida cautelar se decrete el embargo y secuestro de los bienes que bajo la gravedad de juramento declaró como propiedad de la entidad demandada. (Folio 1MC)

2. LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

La parte demandante solicitó en escrito separado en de fecha 08 de julio del 2019, se decrete como medida cautelar, el embargo y secuestro de los bienes de propiedad de la entidad ejecutada, correspondientes a los siguientes:

	CLASE DE VEHÍCULO	PLACA	MARCA	MODELO	COLOR	No MOTOR	N° CHASIS	SERVICIO
1	VOLQUETA	OJX600	CHEVROLET	2018	BLANCO	6HK1-691182	9GDFVR347JB000028	OFICIAL
2	VOLQUETA	OJX606	CHEVROLET	2018	BLANCO	6HK1-694270	9GDFVZ342JB001586	OFICIAL
3	VOLQUETA	OJX608	CHEVROLET	2018	BLANCO	6HK1-694272	9GDFVZ344JB001587	OFICIAL
4	VOLQUETA	OJX609	CHEVROLET	2018	BLANCO	6HK1-692905	9GDFVZ345JB001582	OFICIAL
5	VOLQUETA	OJX610	CHEVROLET	2019	BLANCO	6HK1-217901	9GDFVR343KB051303	OFICIAL
6	VOLQUETA	OJX611	CHEVROLET	2019	BLANCO	6HK1-217897	9GDFVR345KB051299	OFICIAL
7	VOLQUETA	OJX613	CHEVROLET	2019	BLANCO	6HK1-219032	9GDFVR349KB055503	OFICIAL
8	CAMIÓN	OOK229	CHEVROLET	2019	BLANCO	4HK1-737938	9GDNPR755KB014469	OFICIAL
9	VOLQUETA	OJX599	CHEVROLET	2020	BLANCO	6HK1-219856	9GDFVR340LB000729	OFICIAL

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Problema jurídico

Corresponde determinar la procedencia de la medida cautelar, con fundamento en el contenido de la solicitud, medida consistente en el embargo y secuestro de bienes muebles en propiedad de la entidad demandada municipio de San Andrés de Tumaco.

2. Caso concreto

El proceso ejecutivo objeto de controversia trata sobre la procedencia de una medida cautelar de embargo dirigida a bienes muebles que pertenecen al Municipio de San Andrés de Tumaco, toda vez que se ha librado mandamiento de pago a favor del ejecutante, en cumplimiento de las condenas impuestas en la sentencia de primera¹ y segunda instancia², en la cual se liquidó unilateralmente el contrato de obra No. 04 de 1994 y se condenó al Municipio de Tumaco a pagar una suma de dinero; frente lo anterior se entra a estudiar lo solicitado.

¹ Sentencia del 30 de junio de 1998 del Tribunal Administrativo de Nariño
² Sentencia del 29 de Agosto de 2007 del Consejo de Estado.

3.1. Procedencia de la medida cautelar

La Corte Constitucional establece que;

“La medida cautelar por sí misma, si bien limita los poderes de disposición, uso y disfrute de su titular durante el trámite del proceso, no tiene la virtud ni de desconocer ni de extinguir el derecho” (sentencia C-485 de 2003).

“Las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.³”

En el caso concreto, la medida cautelar que se solicita se dirige contra una autoridad territorial, la cual naturalmente no puede adelantar maniobras "maliciosas" con el fin de eludir el pago del derecho adquirido, puesto que el objeto de la medida cautelar es evitar que la parte ejecutada se insolvente, y teniendo en cuenta que el demandado es un ente territorial que cuenta con recursos de carácter público, no es posible que se dé lugar a la insolvencia del mismo; esto no obsta para que las medidas cautelares se constituyan en una herramienta útil, para garantizar el pago de la deuda después de desatar el conflicto, cumpliendo con los tiempos establecidos para la misma, en razón de la naturaleza del proceso instaurado.

3.2. Las medidas cautelares de embargo sobre BIENES INEMBARGABLES

Sea del caso precisar que la protección del patrimonio público bajo la figura de la inembargabilidad fue consagrada principalmente en ámbito constitucional y posteriormente regulada por diferentes normas así:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

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...”. (Negrillas de la Sala).

Artículo 72 ibídem “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.”. (Negrillas fuera de texto).

- CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO

“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

³ Sentencia C-485 del 2003

de participación, regalías y recursos de la seguridad social. (...) 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. (...). Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales."

Al tenor de lo expuesto, es válido precisar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, protege la inembargabilidad a las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, a saber.

"ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> 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 4 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 (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 60., 55, inciso 3o.)." (Resalta la Sala).

4

Conforme lo expuesto, es clara la restricción frente a la procedencia del decreto de medidas cautelares respecto a bienes que pertenecen al Presupuesto General de la Nación, dado a la importancia de los mismos; por lo que es dable inferir que todo lo relacionado en ámbito de bienes e ingresos de la Nación son de carácter inembargables.

Con todo, la regla general de la no ejecución de la Nación presenta las siguientes excepciones:

- (i) *Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- (ii) *Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos*⁵.
- (iii) *Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*⁶
- (iv) *Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)*⁷

⁴ Estatuto Orgánico de Presupuesto

⁶ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

⁷ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño. La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994,

Así las cosas, el Legislador ha adoptado una serie de medidas para regular el principio de inembargabilidad de recursos públicos, con sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado.

Aunque la Sala no desconoce las excepciones adoptadas por la Corte, se precisa que aquellas aplican de manera excepcional y frente a casos en que se cumplan con un mínimo de presupuestos, razón por la cual no es dable la adopción genérica de una medida de embargo que abarque los bienes muebles que utiliza la entidad demandada, pues, lo propio es que a partir de las pruebas aportadas por el interesado y los fundamentos legales que sobre estas se impongan, se logre determinar con alto grado de certeza que con esa medida no se afectará el erario público de manera indiscriminada, ni tampoco su funcionalidad.

3.3. Oportunidad y procedencia de la medida cautelar en un proceso ejecutivo.

En el *sub lite*, este Despacho profirió auto en el cual se libró mandamiento de pago, en el que se ordenó al Municipio de Tumaco que cumpliera con la obligación de pagar al demandante las sumas descritas en la providencia⁸.

Si bien la medida cautelar es una figura que otorga una expectativa frente al pago, esta no es la oportunidad procesal en la cual se debe de realizar la solicitud, pues además de las restricciones del principio de inembargabilidad, el juez debe verificar ciertos presupuestos o exigencia que la ley ha establecido en estos casos, ya que para que esta medida sea procedente, el demandante debe de cumplir con lo expuesto en la ley 1551 del 2012.

Artículo 45. No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

Por lo expuesto, es posible arrimar a las siguientes conclusiones; se trata de un proceso ejecutivo el cual por su naturaleza busca obtener el pago de una suma de dinero contenida en un título ejecutivo, no obstante, el proceso se encuentra en trámite y no ha culminado con sentencia como bien lo establece el artículo en mención, por lo que no resulta viable decretar embargo sobre estos bienes muebles dado que aún no existe certeza de exigibilidad sobre esta, tal y como lo establece la Corte Constitucional así:

“...es razonable que el embargo proceda luego de la ejecutoria de la sentencia que ordene seguir adelante con la ejecución, pues antes de esta etapa procesal no hay

C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

⁸ Folio 57-60

certeza sobre la exigibilidad de la misma, ya que el municipio puede presentar, en ejercicio de su derecho de defensa, las excepciones que pretenda hacer valer en el proceso ejecutivo.

Por ello, tampoco la afirmación genérica del demandante según la cual se presenta un trato distinto al deudor Municipio respecto de su acreedor particular, está insuficientemente justificada. Lo anterior en razón a que, como se ha explicado ya varias veces, el deudor Municipio no puede insolventarse, mientras que el particular deudor sí.”⁹

Así las cosas, no es posible decretar el embargo de los bienes del municipio de Tumaco, en razón a que con ellos se pretende satisfacer el interés general, y aunque la Sala no desconoce las excepciones adoptadas por la Corte, se precisa que aquellas aplican de manera excepcional y frente a casos en que se cumplan con un mínimo de presupuestos, razón por la cual no es dable la adopción genérica de una medida de embargo que abarque todos los bienes muebles de la Entidad, sobre todo cuando a través de ellos se materializan los Fines del Estado del servicio a la comunidad, pues, lo propio es que a partir de las pruebas aportadas por el interesado y los fundamentos legales que sobre estas se impongan, se logre determinar con alto grado de certeza que con esa medida no se afectará el erario público de manera indiscriminada.

Y visto que en este caso no se realizó dicho estudio de ponderación y procedencia, la Sala Unitaria de Decisión negará la medida cautelar de embargo sobre bienes muebles pertenecientes a la entidad demanda, puesto que como se ha manifestado, ésta puede comportar la afectación de bienes inembargables¹⁰.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo anterior, la Sala Primera de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**,

RESUELVE

PRIMERO: **NO DECRETAR** la medida cautelar de **EMBARGO** de los bienes de propiedad del Municipio de Tumaco, conforme la parte motiva de este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se aprobó en la sesión de Sala de la fecha, la que consta en el acta correspondiente.

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 13 de marzo de 2013. Expediente D- 9234. Magistrado Sustanciador: Alexei Julio Estrada.

¹⁰ Resalta la Sala que el Juez al momento de decretar una medida de embargo, debe asumir una actitud cautelosa, pues, sus decisiones pueden llegar a afectar el patrimonio público. Al respecto, es de señalar que, mediante Directiva No.22 de abril de 2010, emitida por el Procurador General de la Nación, se instó a los **Jueces de la República** para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- y **las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación**, por cuanto no solo se estaría vulnerando el Ordenamiento Jurídico Colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado.

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

**Código de verificación:
9709d496ace496c30ab1085ab784d2ea0088a72469bfce123761d8db34c24c9f
Documento generado en 06/07/2020 08:07:14 PM**

Tribunal Administrativo de Nariño
Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, once (11) de marzo de dos mil veinte (2020)

REF.: RADICACIÓN 2020 – 00085

PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: SANDRA XIMENA DELGADO HERNÁNDEZ
DEMANDADO: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – DIRECCIÓN
EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN
JUDICIAL DE PASTO

ASUNTO: RESUELVE IMPEDIMENTO JUEZ

AUTO INTERLOCUTORIO

ANTECEDENTES

El accionante presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en contra de la NACIÓN –RAMA JUDICIAL - DIRECCIÓN EJECUTIVA SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE PASTO, en la cual solicitaron las siguientes pretensiones:

*“1.- Se **DECLARE** la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución DESAJPAR 17-3073 del 11 julio de 2017, por medio del cual el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial Pasto, negó la solicitud de inaplicación parcial del Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013.*

*2.- Se **DECLARE** la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución DESAJPAR 17-3394 del 15 de agosto de 2017, por medio del cual el Director Ejecutivo Seccional de Administración Judicial pasto, resolvió el recurso de reposición interpuesto.*

*3'- Se **DECLARE** la nulidad del acto ficto o presunto derivado del silencio administrativo negativo, en que incurrió la administración por no haber resuelto el recurso de apelación radicado el 8 de agosto de 2017, ante la Dirección Seccional de Administración Judicial - Pasto (N).*

COMO CONSECUENCIA DE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y A TITULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

*4'- Se sirva **INAPLICAR** parcialmente el Decreto 0383 del 6 de marzo de 2013, artículo 1 que dispone “y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema de Seguridad Social en Salud”*

5.- Se **RECONOZCA** la **BONIFICACIÓN JUDICIAL** que le ha sido cancelada mensualmente a mi poderdante desde el primero (1) de enero de 2013 hasta la actualidad, constituye **FACTOR SALARIAL** para efectos de liquidación y pago de todas las prestaciones y demás emolumentos a que tiene derecho.

6.- Se **ORDENE** el reajuste e incremento de todas las prestaciones sociales a las que tiene derecho mi poderdante, tales como: cesantías, intereses a las cesantías, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, prima de productividad, prima de servicios, bonificación por servicios prestados y demás prestaciones devengadas a partir del primero (1) de enero de 2013, tomando en cuenta como parte de la base de liquidación, el valor de la bonificación judicial.

7.- Se **ORDENE** efectuar el pago de los valores resultantes de forma indexada conforme al índice de precios al consumidor (IPC), en forma mensual por tratarse de prestaciones periódicas, a partir del primero (1) de enero de 2013 hasta la fecha de pago efectivo.

8.- Se **ORDENE** efectuar el pago de los intereses moratorios a que haya lugar a partir del primero (1) de enero de 2013.

Concernió por reparto el conocimiento de dicho asunto al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Pasto; posteriormente, mediante auto del 30 de enero de 2020, la Jueza Administrativa de este Circuito, Doctora ANDREA MELISSA ANDRADE RUIZ, se declaró impedida para conocer del asunto con fundamento en la causal consagrada en el numeral 1º del artículo 141 del Código General del Proceso, disposición aplicable en virtud del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, que en lo pertinente dispone:

“Artículo 141. Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:

1. Tener el juez, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, interés directo o indirecto en el proceso. (...)”

Lo anterior, por cuanto es claro que le asiste interés en los resultados del proceso, habida cuenta que lo que se debate es el reconocimiento como factor salarial de la Bonificación Judicial, tanto para servidores de la Rama Judicial incluyendo Jueces y Magistrados, dado que el Consejo de Estado ha establecido el alcance de las primas y bonificaciones en este sistema remuneratorio, reiterando que constituye un agregado al ingreso de los servidores sin importar que en la definición normativa de esencia, sea o no definido su carácter salarial, prestacional o simplemente beneficiario y que, dada su condición de funcionarios judiciales, podrían verse beneficiados de prosperar las pretensiones.

Así las cosas, en el caso bajo examen se tiene que le asiste la razón a la Jueza Séptima Administrativa del Circuito de Pasto al considerar que tiene interés en el resultado del proceso, dado que de acceder la jurisdicción a las pretensiones de los actores, los funcionarios judiciales podrían reclamar el reconocimiento como factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales de la bonificación y

prima especial que perciben en los términos del artículo 1 del Decreto 0382 de 2013 anotado, situación que podría afectar su imparcialidad al momento de adoptar decisión de fondo.

Ahora bien, resulta necesario hacer referencia a que la Jueza Administrativa del Circuito de Pasto, estima que al tratarse de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que cuestiona el carácter limitado de un factor salarial devengado por los funcionarios de la Rama Judicial, se debe aplicar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 131 del C.P.A.C.A. y remitir el expediente a la Presidencia de este Tribunal para que designe quien asuma el conocimiento del asunto.

Al respecto la precitada norma dispone:

“Artículo 131. Trámite de los impedimentos.

2. Si el juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento, el tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto.”

Acorde a lo anterior, se considera válido el argumento planteado por la Jueza Novena Administrativa del Circuito Judicial de Pasto, en el sentido de manifestar que los motivos por los cuales fundamenta su impedimento comprenden a la totalidad de los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto, en tanto todos perciben la bonificación judicial del Decreto 0383 de 2013 y pueden reclamar el reconocimiento como factor salarial para liquidar todas las prestaciones sociales con sustento en dicha decisión, por lo que se dispondrá remitir el expediente a la Presidencia de la Corporación con el propósito de que designe juez *ad hoc*; lo anterior, de conformidad con lo establecido en el literal h del artículo 5° del Acuerdo No.209 de 1997 *“Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos.”*

En consecuencia, de lo anterior la Sala Primera de Decisión del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

R E S U E L V E

PRIMERO: ACEPTAR el impedimento formulado por la Jueza Novena Administrativa de este Circuito, Doctora ANDREA MELISA ANDRADE RUIZ, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

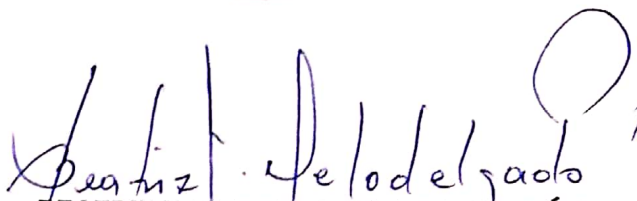
SEGUNDO: EXTENDER la causal de impedimento alegada por la Jueza Novena Administrativa del Circuito de Pasto a todos los Jueces Administrativos del mismo Circuito, de acuerdo con lo expuesto en la motivación de este proveído.

TERCERO: REMITIR el asunto a la Presidencia del Tribunal Administrativo de Nariño para que designe juez *ad hoc*, de acuerdo con lo anotado en antelación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



ALVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado