



**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
LISTADO DE ESTADOS**

MAGISTRADO PONENTE Dr. ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

ESTADOS 24 DE FEBRERO DE 2021 – SISTEMA ORAL

RADICACIÓN	MEDIO DE CONTROL	PARTES	CLASE DE PROVIDENCIA	FECHA DEL AUTO
2015-0230 (9549)	REPETICIÓN	DEMANDANTE: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL DEMANDADO: EVARISTO CRISTOPHER MARTÍNEZ	PROVIDENCIA QUE CORRE TRASLADO DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	12 DE FEBRERO DE 2021
2017-0360 (8762)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	DEMANDANTE: ROSA MARÍA BENAVIDES DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE NARIÑO – SECRETARIA DE HACIENDA	PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN	19 DE FEBRERO DE 2021
2015-0281 (9598)	EJECUTIVO	DEMANDANTE: DANIEL DARIO DE LA ROSA DIEZ DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL	PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN	17 DE FEBRERO DE 2021
2016-0277 (9525)	EJECUTIVO	DEMANDANTE: TEODOLINDA BOLAÑOS DE MORCILLO DEMANDADO: MUNICIPIO DE BELEN - NARIÑO	PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN	17 DE FEBRERO DE 2021

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 201 DEL C.P.A.C.A. SE NOTIFICA ESTAS PROVIDENCIAS HOY 24 DE FEBRERO DE 2021.


OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
 Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

En las páginas subsiguientes encuentra los autos notificados el día de hoy.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto (N), doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: REPETICIÓN
RADICACIÓN: 52 001 33 33 001 2015 – 0230 (9549) 01
DEMANDANTE: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL –
POLICÍA NACIONAL
DEMANDADO: EVARISTO CRISTOPHER MARTÍNEZ

PROVIDENCIA QUE CORRE TRASLADO DE ALEGATOS

De conformidad con lo preceptuado en el ordinal 4º del artículo 247 del C.P.A.C.A, esta Judicatura procederá a correr traslado a las partes, para que presenten en forma escrita sus alegatos de conclusión.

DECISION

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO-. CONCEDER a las partes un término de diez (10) días, contados a partir del siguiente de la notificación de esta providencia, para que presenten sus alegatos por escrito.

SEGUNDO-. Vencido el término común de las partes, córrase traslado a la señora Agente del Ministerio Público, sin que implique retiro del expediente, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del ordinal 4º del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 623 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto (N), diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	52 001 33 33 007 2017 0360 (8762) 00
DEMANDANTE:	ROSA MARIA BENAVIDES
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DE NARIÑO – SECRETARÍA DE HACIENDA

PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A., en concordancia con lo consagrado en artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandada, contra la providencia de fecha 04 de octubre de 2019, proferida por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, dentro del asunto de la referencia.

I.- ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

1.- La señora Rosa María Benavides, identificada con la cédula de ciudadanía n° 30.702.838 expedida en Pasto (N), a través de apoderado judicial, presentó la demanda de la referencia en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual fue asignada por intermedio de la Oficina Judicial de esta ciudad, al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto (N).

B. EL AUTO APELADO

Mediante providencia de fecha 04 de octubre de 2019, el Juzgado negó la solicitud de integración del litisconsorcio necesario por pasiva, argumentando entre otros aspectos que no se cumplen los postulados consagrados en el artículo 61 del Código General del Proceso, incisos 1° y 2°, aplicable por remisión del artículo 306 del C.P.A.C.A., toda vez que el Municipio de Pasto - Secretaría de Educación Municipal no interviene en la expedición de los actos administrativos demandados.

PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
ROSA MARIA BENAVIDES Vs. DEPARTAMENTO DE NARIÑO
 Radicación N° 2017 - 0360 (8762)

C. FUNDAMENTOS DE LA APELACIÓN

1.- Estando dentro del término de ley, la mandataria judicial de la parte demandada “Departamento de Nariño – Secretaria de Hacienda”, solicitó que se conceda el recurso de alzada ante esta Corporación, para que se revoque la decisión, con fundamento en que sí procede la integración del litisconsorcio necesario por pasiva, pues el Municipio de Pasto - Secretaría de Educación Municipal, fue la última entidad empleadora de la demandante.

Enfatiza que la fundamentación del Juzgado es errada, comoquiera que la intervención del Municipio Pasto en las determinaciones que tomó el Departamento de Nariño en los actos administrativos demandados, resultaba determinante en cuanto a los salarios devengados por ser la última entidad empleadora, al igual que los extremos laborales (tiempo de servicio), los beneficios que tuvo al desempeñar empleos en encargo en dicha entidad territorial, factores relevantes al momento de liquidar la prestación solicitada, ello aunado a que el Municipio de Pasto Secretaría de Educación Municipal emite certificado de tiempo de servicios, certificado de salarios y liquidación de las cesantías pues por lógica al ser la última entidad empleadora es donde se registra esta información.

2.- Mediante auto de fecha 27 de enero de 2020, se corrió traslado a la contraparte para que se pronuncie frente al recurso, quien al hacerlo, solicitó que no se acceda la solicitud de vinculación formulada por la parte accionada.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida se entra a decidir el recurso de apelación, previa las siguientes:

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae a determinar si efectivamente para dilucidar el asunto de fondo se requiere la vinculación de un tercero en virtud de un litisconsorcio necesario o facultativo como lo sería el Municipio de Pasto (N), o si por el contrario, se encuentra bien trabada la litis hasta el momento procesal actual, lo cual conlleve a confirmar la decisión del Juzgado.

Pues bien a manera de contextualización, el tratadista Hernán Fabio López Blanco, en su obra “Procedimiento Civil”¹ señaló acertadamente que: *“un litisconsorcio es aquel fenómeno procesal que acontece cuando cualquiera de las dos partes, demandante o demandada dentro de un proceso, pueden estar integradas por un número plural de sujetos de derecho.*

Ahora bien, cuando esos varios sujetos de derecho deben obligatoriamente, so pena de invalidez de la actuación surtida a partir del fallo de primera instancia, estar vinculados al proceso, la figura se denomina litisconsorcio necesario, si esta pluralidad se da por razones de economía procesal y comparecen voluntariamente varios en cualquiera de las disposiciones mencionadas, encontramos el litisconsorcio facultativo y, cuando la diversidad de sujetos obedece a que, no obstante que no es

¹ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. PROCEDIMIENTO CIVIL. – Parte General. – Tomo I. Undécima edición 2012. Bogotá D.C. Colombia. Dupre Editores Ltda. Págs. 316 a 319.

PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
ROSA MARIA BENAVIDES Vs. DEPARTAMENTO DE NARIÑO
Radicación N° 2017 - 0360 (8762)

obligatoria la vinculación de algunos de ellos al proceso dadas las características de determinadas relaciones sustanciales, la sentencia les es igualmente oponible y por eso voluntariamente se pueden hacer presentes dentro del mismo, se estructura el denominado litisconsorcio cuasinecesarios.

Cualquiera que sea la forma que adopte el litisconsorcio, siempre sus integrantes serán considerados como parte, así intervengan después de establecida la relación jurídico-procesal que en tal calidad interviene, siempre que se ubica como integrante o de la parte demandante o de la parte demandada, sin que interese en cuál de las tres calidades analizadas lo haga.” (Cursiva fuera del texto original)

Hechas las anteriores precisiones, se observa que las pretensiones invocadas en la demanda, se encaminan a controvertir unos actos administrativos expedidos única y exclusivamente por la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, como son la Resolución n°. 11221 de 20 de diciembre de 2016 “*Por medio de la cual se niega el reconocimiento y pago de una cesantía definitiva*”, y la Resolución n°. 163 del 10 de julio de 2017, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra la anterior decisión.

Lo anterior significa que lo que se persigue, no es solamente la defensa del ordenamiento jurídico, sino el resarcimiento de un derecho subjetivo presuntamente lesionado por la administración mediante una decisión consagrada en unos actos administrativos; es decir, no se cuestiona o se invoca una situación adicional que involucre otras entidades, y menos con el argumento que en una eventual condena en este proceso, serían condenables por pasiva los órganos que supuesta o posiblemente intervinieron para efectos de involucrar tiempos o dineros, dentro de unas cesantías, cuyo régimen se discute y donde los aspectos relevantes para analizar, suelen limitarse a los extremos temporales de vinculación, sin que ello implique una responsabilidad para una entidad determinada, sino simplemente la verificación de una información, que bien puede avizorarse en el material probatorio que se recaude durante el proceso.

En ese orden de ideas, la Sala comparte el criterio del Juzgado, en el sentido que no se encuentra acreditado la existencia de litisconsorcio necesario respecto del Municipio de Pasto (Secretaría de Educación Municipal), por lo tanto, su comparecencia no resulta necesaria para proferir un fallo de fondo.

Se condenará en costas a la parte apelante al tenor de lo dispuesto en el artículo 365 del C.G.P. toda vez que se resuelve desfavorablemente el recurso de apelación interpuesto.

DECISION

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR en todas y cada una de sus partes la providencia del 04 de octubre de 2019, proferida por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO (N)**, dentro del asunto de la referencia.

PROVIDENCIA QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN
ROSA MARIA BENAVIDES Vs. DEPARTAMENTO DE NARIÑO
Radicación N° 2017 - 0360 (8762)

SEGUNDO.- En aplicación de lo preceptuado en el ordinal primero del artículo 365 del C.G.P., condénese en costas a la parte demandada (Departamento de Nariño – Secretaria de Hacienda) y a favor de la parte demandante. La liquidación respectiva se realizará a través de la Secretaría del Juzgado de origen.

Ejecutoriada esta providencia, por secretaría se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego remitirá el expediente al Juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia estudiada y aprobada en Sala Unitaria de Decisión virtual de la fecha



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO SINGULAR
RADICACIÓN:	52001-33-33-007-2015-0281-(9598)
DEMANDANTE:	DANIEL DARÍO DE LA ROSA DIEZ
DEMANDADA:	NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍANACIONAL

PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el auto de fecha 09 de octubre de 2020, proferido por el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, mediante el cual se decretó una **MEDIDA CAUTELAR** de embargo contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**.

I. ANTECEDENTES

1.- El señor DANIEL DARÍO DE LA ROSA DIEZ por intermedio de apoderada judicial, presentó demanda ejecutiva derivada de una sentencia judicial - Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho - contra la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, solicitando se libre mandamiento de pago ejecutivo, en contra de la entidad demandada y a favor de la parte ejecutante, misma que fue asignada por reparto al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto.

2.- La apoderada legal de la parte demandante, mediante escrito de fecha 28 de septiembre de 2020, solicitó medida cautelar dentro del asunto de la referencia, con el fin de que se decreten y practiquen las siguientes medidas:

"Solicito a su despacho requerir por tercera vez al Banco Popular y al Banco de Occidente para que hagan efectiva la medida de embargo decreta por su despacho sobre los dineros que existan o existieren en la cuantía de \$74.830.737, razón por la cual deberán consignar dicho dinero en la cuenta del Juzgado séptimo administrativo de Pasto, por lo anterior deberán inscribir las medidas cautelares por lo cual deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación, en las siguientes cuentas bancarias.

1. Banco Popular cuentas número 290002039, 123456, 290002088, 290002104 y 29002096.

2. Banco de Occidente Nit. 900593683-9 en la ciudad de Popayán".

3. El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, mediante providencia del 09 de octubre de 2020, accedió a la solicitud pretendida por la parte demandante; y en su defecto, adoptó como decisión:

“PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que tenga la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, en el Banco Popular sucursal Pasto.

La cuantía máxima de la medida decretada no podrá exceder de **SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA MIL SETECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$74.830.737)**.

Para proceder a ello, el banco mencionado, efectuará el embargo y retención de los dineros existentes, siempre y cuando se trate de recursos no sujetos a prohibición constitucional o legal y siempre que la cuenta exista y el titular de la misma sea la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

PARÁGRAFO. La entidad bancaria oficiada deberá constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.

SEGUNDO: DECRETAR la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que tenga la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional, en el Banco de Occidente sucursal Pasto.

La cuantía máxima de la medida decretada no podrá exceder de **SETENTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA MIL SETECIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$74.830.737)**.

Para proceder a ello, el banco mencionado, efectuará el embargo y retención de los dineros existentes, siempre y cuando se trate de recursos no sujetos a prohibición constitucional o legal y siempre que la cuenta exista y el titular de la misma sea la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional.

PARÁGRAFO. La entidad bancaria oficiada deberá constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición del Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.”

4.- Inconforme con la decisión adoptada, la apoderada judicial de la entidad demandada, mediante escrito radicado el 14 de octubre de 2020, interpuso y sustentó recurso de apelación, mismo que fue concedido por la Juez A-quo al ser procedente en los términos de ley. El recurso fue asignado ante este Tribunal para lo de su competencia.

II.- EL AUTO APELADO

Mediante providencia del nueve (09) de octubre de 2020 el Juzgado de primera instancia, accedió a la solicitud presentada por la parte demandante, resolviendo decretar la medida cautelar de embargo contra la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL, con base en los siguientes argumentos:¹

“En el sub examine la parte ejecutante solicita se embarguen los dineros que la Policía Nacional posee en unas cuentas de los bancos POPULAR y OCCIDENTE en las sucursales de la ciudad de Pasto (N)

Tanto en la Constitución Política como en la ley se ha establecido que los bienes públicos se encuentran cubiertos bajo el principio de inembargabilidad, razón por la cual,

¹ Folio n°. 006 Digital PDF

en principio, no es procedente que los bienes del Estado sean objeto de cautelas como el embargo.

No obstante, lo anterior, como ya quedó lo suficientemente expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional ha precisado que existen unas excepciones a ese principio, habida cuenta que el mismo no es de carácter absoluto. Dentro de dichas excepciones se encuentra la posibilidad de decretar embargos cuando el título provengan del Estado que reconoce una obligación clara, expresa y actualmente exigible, en tanto que el valor que tiene el crédito que se reconoce en una sentencia es igual al que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

En el caso que es objeto de estudio, del plenario se logra determinar la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional tiene una obligación insoluta con el demandante, la cual además es de naturaleza laboral y proviene de una sentencia judicial.

(...)

También se logra establecer que ante el no pago de la obligación contenida en la providencia judicial, el hoy ejecutante promovió el presente proceso, del cual se encuentra en firme la liquidación del crédito por la suma de CUARENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO PESOS (\$49.887.158).

Conforme lo anterior, para el Despacho es claro que la medida de embargo solicitada es procedente, por lo tanto, la misma será decretada...”

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La mandataria judicial de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL apeló la decisión argumentando entre otros aspectos los que se citan a continuación:²

Sostiene que, en el asunto de la referencia existe una medida cautelar decretada, producto de la cual, el Banco de Occidente mantiene congeladas las cuentas n°. 041-96456-0 y 041-11526-2, adscritas a la Policía Metropolitana de Popayán, por la suma de \$74.830.737.

Por lo anterior considera que la medida adoptada resulta excesiva a las pretensiones del proceso ejecutivo, ya que, con ello, manifiesta que se afectaría nuevos recursos de la entidad demandada; desconociendo las razones por las cuales la entidad crediticia no ha constituido el título ejecutivo a favor del juzgado y con afectación a este proceso.

Solicita se niegue el embargo de nuevas cuentas y en su defecto se solicite al Banco de Occidente se haga el depósito de estos dineros con el fin de hacer efectivo la entrega del título al ejecutante.

Manifiesta que, al momento de decretar la medida cautelar solicitada, el Juzgado no tuvo en cuenta el carácter de inembargabilidad de las cuentas de la entidad, por cuanto aduce que la norma no diferencia entre recursos propios de la entidad, frente a otro tipo de peculios o fondos; por lo cual se entiende que la totalidad del patrimonio de la Policía Nacional hace parte del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual expone que todos sus ingresos son de carácter inembargables.

Aduce que la medida cautelar no cumplió con ciertas condiciones que el interesado debió acreditar a fin de que la medida resulte ejecutable, por cuanto

² Folio Digital n°. 010 PDF

señala que hay ausencia del fundamento legal que demuestre que los dineros sobre los cuales requiere la cautela son susceptibles de embargo.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste razón o no, al Juzgado de primera instancia al haber ordenado el decreto de la medida cautelar de embargo en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**.

Para sus efectos, se hace necesario realizar un estudio sobre la figura y aplicación de medidas cautelares, como a continuación se describe:

1.- MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS EJECUTIVOS

En la citada figura, el Código General del Proceso, regula lo relativo al embargo y secuestro en procesos ejecutivos, al respecto indica:

“ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

(...)

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 el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

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.

Cuando se trate de caución expedida por compañía de seguros, su efectividad podrá reclamarse también por el asegurado o beneficiario directamente ante la aseguradora, de acuerdo con las normas del Código de Comercio.

PARÁGRAFO. *El ejecutado podrá solicitar que, de la relación de bienes de su propiedad e ingresos, el juez ordene el embargo y secuestro de los que señale con el fin de evitar que se embarguen otros, salvo cuando el embargo se funde en garantía real. El juez, previo traslado al ejecutante por dos (2) días, accederá a la solicitud siempre que sean suficientes, con sujeción a los criterios establecidos en los dos incisos anteriores” (Subrayado del Tribunal)*

Debe resaltarse que las medidas de embargo y secuestro, que por excelencia son las procedentes en este tipo de procesos judiciales,³ no resultan viables de forma automática tratándose de recursos de las entidades públicas, en razón a que con ellos se pretende satisfacer el interés general.

Al respecto, el artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP - establece como principio rector del sistema presupuestal nacional la inembargabilidad, que es desarrollado en el artículo 19 de la misma regulación como sigue:

"(...) ARTICULO 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 los medios 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.]. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

El principio de inembargabilidad, que es la regla general en lo que atañe a los recursos de las entidades públicas del orden nacional,⁴ se reproduce en varias normas y no solo cobija rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, sino que también resguarda los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones⁵ y del Sistema General de Regalías;⁶ incluso, el art. 594 del C.G.P. desarrolla un listado de bienes y rentas inembargables, algunos de los cuales aplican a las entidades públicas. Empero, su aplicación no opera de manera absoluta, sino que admite ciertas excepciones.

En este orden de ideas, desde el año 1992, la Corte Constitucional al analizar los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, recopilados en los artículos 12 y 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP -, respectivamente, revaluó el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 sosteniendo que, si bien la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, como se dijo, es la regla general, admite excepciones.

Esta posición, donde se esgrimían como excepciones al principio de inembargabilidad los créditos derivados de fallos judiciales y actos administrativos que reconocieran obligaciones a cargo de las entidades oficiales, fue reiterada, por ejemplo, en las sentencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994 y C-263 de 1996.

³ Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. Lo acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. Medellín: Librería Jurídico Sánchez R. Ltda., 2013, p. 576.

⁴ C. Constitucional, C-546/1992, C. Angarita y A. Martínez,

⁵ Artículo 21 Decreto-Ley No. 028 de 2008 y arts. 18 y 91 Ley 715 de 2001

⁶ Artículo 70 Ley 1530 de 2012

De lo transcrito pueden extraerse dos conclusiones importantes; por una parte, que la excepción a la regla de inembargabilidad se amplió al hacerse alusión a "otros títulos legalmente válidos", y, por otra parte, se precisó que las medidas de embargo debían recaer primeramente sobre los recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, cuando la génesis de la deuda se encontrara en ellas.

2.- CRITERIOS DE EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE INEMBARGABILIDAD

En relación con el principio de inembargabilidad sobre las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, entre otras, las sentencias C-546/02, C-354/97, C-566/03, recogándose en la sentencia C-1154 de 2008, la posición jurisprudencial sobre el principio de inembargabilidad de recursos públicos, fijando al respecto, algunas excepciones a dicha inembargabilidad.

Se traen a colación algunos apartes de las consideraciones expresadas en esta sentencia, así:⁷

“(…)

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

(…)

*En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, **la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción**, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*

***La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.** Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que "en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo".*

(…)

***La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.** Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean*

⁷ Sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008

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". (...)

Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. (...)

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

(...)" (Resaltado fuera de texto)

Más recientemente, al analizar la exequibilidad del párrafo 20 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), la referida Corporación, a pesar de declararse inhibido para examinar el fondo del asunto, indicó:

"(...) Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 [Superior] sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.

*Sin embargo, contempló **excepciones a la regla general** para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:*

*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.*

*iii).- **Títulos emanados del Estado** que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

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)⁸ (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Resumiendo, el contenido de las sentencias antes citadas, que son las más relevantes de una nutrida línea jurisprudencial sobre la materia, puede concluirse sin duda alguna que la regla general de inembargabilidad admite excepciones a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, las cuales han sido consolidadas por la Corte Constitucional según se expuso en precedencia. Además, el Consejo de Estado ha acogido esta posición, y más reciente, en un estudio sobre el tema, la Alta Corporación sostuvo:

⁸ C. Constitucional, C-543/2013, J. Pretelt – C.E. 4, 8 mayo 2014, Proceso n°. 1001-03-27-000-2012-00044-00(19717), J. Ramírez.

*"(...) En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado Social de Derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, **puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.***

Para ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esta gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo, cuando el crédito sea de naturaleza contractual contengan una obligación clara, expresa y actualmente. (Negrilla texto original)

Empero, la viabilidad de decretar el embargo de los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones en los casos excepcionales antes relacionados varió a partir de la expedición del CPACA. En vigencia del Decreto No. 01 de 1984, sin que existiera alguna disposición en la que se estableciera la inembargabilidad de los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, la Corte Constitucional pacífica y uniformemente sostuvo que, tratándose de créditos derivados de títulos de ese tipo era procedente el embargo de los recursos en mención, siendo posible ejecutar embargos sobre otros rubros solo en caso de que con los primeros no se satisficiera la medida.

No obstante, el parágrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 preceptuó lo que sigue:

*"(...) 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. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto)*

Por lo tanto, bajo el nuevo panorama normativo la inembargabilidad de los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones y los pertenecientes al Fondo de Contingencias es absoluta, ya que la expresión "en todo caso" implica que la regla se superponga incluso a las excepciones determinadas por la jurisprudencia; conclusión a la que se llega con base en la presunción de constitucionalidad de la disposición y la intención del legislador de regular más estrictamente el procedimiento de apropiación, administración y pago de las sentencias y conciliaciones.

3. EL CASO CONCRETO

En el presente caso, el A-quo, luego de revisar los argumentos de la parte ejecutante, sobre: i).- La obligación principal contenida en la sentencia base de la ejecución; ii).- No haberse cumplido a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA la sentencia (antes 18 meses, art. 177 del CCA).; iii).- Y procedencia de las excepciones a la regla general sobre inembargabilidad (Sentencia C-1154 de 2008); argumentó, bajo la disposición normativa del artículo 599 del C.G.P., que al encontrarse cumplidos a cabalidad los requisitos, y la configuración de los presupuestos para la procedencia excepcional de embargabilidad, era necesario decretar la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante, y en contra de la parte ejecutada (Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional).

En este orden de ideas, para identificar si resulta viable el decreto de la medida cautelar ordenada en primera instancia, y estar inconforme la parte

ejecutada con la citada decisión, es indispensable para la Sala, en primer lugar, determinar el origen de la acreencia, y bajo su disposición se destaca lo siguiente:

1).- En el caso concreto, se pretende la ejecución de la condena impuesta en la SENTENCIA proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño el 24 de febrero del año 2012, la cual se encuentra en firme.

Por lo tanto, el crédito se enmarca en las dos primeras excepciones que contempla la jurisprudencia, toda vez que se trata de un pago de sentencia judicial debidamente ejecutoriada para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ella contenida con fuerza de cosa juzgada, cuya naturaleza corresponde a la específica destinación de los recursos de la NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL. Lo cual deduce que la entidad ejecutada no cumplió la obligación dineraria impuesta en la providencia en los términos del artículo 177 C.C.A (norma aplicable en virtud de la fecha de ejecutoria de la decisión).

Siendo así, comparte este Tribunal la decisión asumida por el *A-quo* en decretar la medida cautelar de embargo en contra de la entidad ejecutada, bajo el sustento de la presente acción que proviene precisamente del cumplimiento del medio de control ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, elevado por el señor Daniel Darío de la Rosa Diez, en contra de la Policía Nacional, a través del cual se declaró la nulidad del acto administrativo demandado y en consecuencia: (i) ordenó a la entidad demandada reintegrar al demandante al cargo que venía desempeñando para la fecha del retiro, y (ii) condenó a pagar todos los salarios, prestaciones y demás emolumentos dejados de percibir con ocasión el retiro del servicio.

De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela solicitada por el extremo ejecutante es procedente en la medida que se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

De otro lado no comparte la Sala la posición de la mandataria judicial de la entidad demandada, en el sentido de afirmar que en el sub judice no se cumplió con ciertas condiciones que el interesado debe acreditar a fin de que la medida resulte ejecutable, lo anterior por cuanto se estima que es suficiente para la identificación de los recursos a embargar de propiedad de la ejecutada, la indicación de la entidad financiera y el tipo cuenta donde se encuentra ubicados, es decir que la parte accionante si cumplió con la obligación de señalar las cuentas bancarias en las que se pretendía imponer la medida cautelar. Por consiguiente, la parte actora no estaba obligada a conocer sobre la naturaleza de los recursos que reposan en dichas cuentas.

En ese orden de ideas, se tiene que: (i) el demandante señaló las cuentas bancarias que se pretendían embargar, (ii) sustentó legalmente la medida cautelar solicitada y (iii) las sentencias de la Corte Constitucional que desarrollaron las excepciones son aplicables al presente asunto.

Además de lo anterior, con el fin de evitar que se embarguen recursos sobre los cuales no es procedente la medida cautelar, el parágrafo del artículo 594 del CGP estableció un procedimiento ágil, breve y sumario, a efectos de tramitar el desembargo de las cuentas, razón por la cual para la Sala no es posible exigir el detalle de los recursos que en ella se encuentran depositados con el fin de hacer procedente la medida.

Debe la Sala indicar que en el presente asunto aún la entidad que debe materializar la medida cautelar, en este caso el Banco de Occidente, no ha remitido

documento alguno señalando la inembargabilidad de la o las cuentas embargadas, a efectos de dar inicio al trámite que establece el parágrafo del artículo 594 del CGP, por lo que si ello llegare a ocurrir corresponderá al juez de primera instancia dar el trámite que este precepto normativo contempla.

Por otra parte, y si bien es cierto, con el recurso presentado por la entidad ejecutada, se adjunta certificación del director administrativo y financiero de la Policía Nacional, en que se pone de presente que el presupuesto de la Policía Nacional hace parte del presupuesto general de la Nación y en consecuencia se encuentra cobijado por el principio de inembargabilidad, tal documento hace una alusión al presupuesto de la entidad de manera general, punto sobre el cual, en esta providencia, la *Sala in extenso* ha indicado que si bien es cierto la regla general es la inembargabilidad de los recursos de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera excepcional en tres supuestos la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, ha viabilizado la procedencia de las medidas cautelares contra recursos públicos, y uno de estos supuestos excepcionales corresponde con los hechos que aquí se analizan, en cuanto se trata del pago de una **SENTENCIA JUDICIAL** proferida por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de allí que la certificación aportada no resulte relevante para levantar la medida cautelar, lo anterior, sin perjuicio que respecto de la o las cuentas embargadas se allegue certificación que en razón de la naturaleza del recurso, el mismo no-es embargable, en cuyo caso, se reitera, corresponderá al juez dar el trámite conforme al parágrafo del artículo 594 del CGP.

2).- La medida de embargo está dirigida a las sumas de dinero que la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, llegare a tener depositada en cuentas en cuentas de ahorro o corrientes en el Banco Popular y Banco de Occidente, a fin de cubrir el saldo insoluto de la obligación ejecutada, toda vez que si bien en principio mediante auto de fecha 9 de julio de 2019 se decretó la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que tenga la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional en las siguientes entidades bancarias:

(i) Banco Popular, cuentas No. 290002039, 123456, 290002146, 290002088, 290002104 y 290002096;

(ii) Banco de Occidente, Nit. No. 900593683-9, en la ciudad de Popayán,

Ordenando a su vez, a las entidades bancarias que debían constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición de del Juzgado de primera instancia dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; sin embargo y pese a que el juzgado de origen realizó varios requerimientos hasta la fecha no se encuentra título de depósito judicial constituido dentro del asunto bajo estudio,⁹ por lo cual le asiste razón al *A quo* al señalar, que habiendo transcurrido más de un año, no ha sido posible hacer efectiva la medida cautelar decretada mediante auto de 9 de julio de 2019, por tal motivo, es procedente mantener vigente la segunda medida cautelar, en tanto que la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional tiene una obligación insoluta con el demandante, la cual además es de naturaleza laboral y proviene de una sentencia judicial, razón por la cual, al no haberse concretado el primer embargo, contrario a lo señalado por el apelante, no resulta excesiva una segunda medida cautelar, más aun si se tiene en cuenta que cobró ejecutoria la providencia que puso fin al proceso.

Así las cosas, se colige que el principio de inembargabilidad que se ha dispuesto respecto a los recursos públicos, no se reviste de una aplicabilidad inadmisibile y pétrea, habida cuenta que, para dicha directriz, se han establecido varios escenarios dentro de los cuales dicho principio debe ceder, entre los que se

⁹ Folio 032 Digital PDF

encuentran las obligaciones derivadas del incumplimiento de las condenas proferidas en sentencias judiciales.

Esa razón es suficiente para negar la solicitud que pretende blindar con inembargabilidad absoluta los bienes y recursos que posee la parte demandada, en perjuicio de la efectividad de los derechos fundamentales del demandante.

Por lo anterior, hay que mencionar que la medida cautelar impuesta por el A-quo, se ajustó a derecho, existiendo viabilidad de la misma para embargar sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios (art. 593 Núm. 10 Código General del Proceso), y especificar de forma concreta a las entidades bancarias, que solo se efectuaría el embargo y retención de los dineros existentes, siempre y cuando se trate de recursos embargables y no sujetos a prohibición constitucional o legal, razón por la cual se confirmará el auto apelado, según las consideraciones anteriormente expuestas.

En cuanto al aspecto de condena en costas habrá de anotarse que ellas responden al criterio objetivo, esto es que las mismas se ocasionan respecto de la parte que resulte desfavorecida con la sentencia o el recurso de apelación. No se tiene en cuenta el aspecto subjetivo, esto es el comportamiento procesal de la parte.

Las costas devienen principalmente de lo que constituye agencias en derecho, en tanto la parte demandante ha actuado dentro del proceso y lo ha hecho por conducto de apoderado. Han de incluirse también los demás gastos que se encuentren demostrados.

En consecuencia, se condenará en costas a la parte apelante, y a favor de la parte ejecutante, en los términos del artículo 365 del C.G.P.

D E C I S I Ó N

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley.

R E S U E L V E

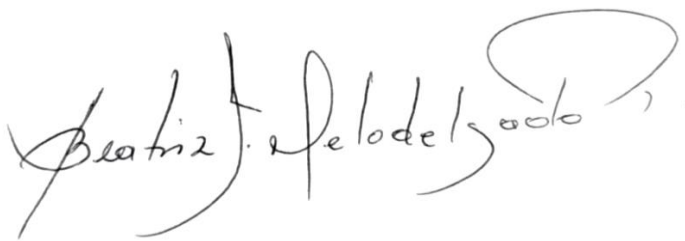
PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha 09 de octubre de 2020 por medio de la cual el **JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, decretó medida cautelar de embargo en contra de la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - POLICÍA NACIONAL**, en el asunto de la referencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte apelante, y en favor de la parte ejecutante, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 365 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, la liquidación se efectuará por parte del Juzgado de origen.

TERCERO: EJECUTORIADA esta providencia por secretaría de la Corporación, se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego remitirá el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, diecisiete (17) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO SINGULAR
RADICACIÓN: 52001-33-33-005-2016-0277-(9525)
DEMANDANTE: TEODOLINDA BOLAÑOS DE MORCILLO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BELEN (NARIÑO)

PROVIDENCIA QUE DECIDE RECURSO DE APELACIÓN

De conformidad con el artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación, decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la providencia de fecha 22 de octubre de 2020, proferida por el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE PASTO**, por medio de la cual decretó la MEDIDA CAUTELAR de embargo de los recursos propios y/o de libre destinación que el ejecutado Municipio de Belén posee en las cuentas de Bancolombia.

I. ANTECEDENTES

1.- La señora TEODOLINDA BOLAÑOS DE MORCILLO por intermedio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva derivada de una sentencia judicial - Proceso de nulidad y restablecimiento del derecho - contra el MUNICIPIO DE BELEN (N), solicitando se libre mandamiento de pago ejecutivo, en contra de la entidad demandada y a favor de la parte ejecutante, misma que fue asignada por reparto al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto.

2.- El apoderado legal de la parte demandante, mediante escrito de fecha 26 de febrero y 09 de septiembre de 2020, solicitó medida cautelar dentro del asunto de la referencia, con el fin de que se decreten y practiquen las siguientes medidas

Se proceda a ordenar a Bancolombia a ejecutar la medida cautelar de embargo y retención de los recursos propios y/o de libre destinación que el Municipio de Belén tenga en las cuentas de ahorro y corrientes, hasta por la suma de \$ 18.776.958, a fin de cubrir el saldo insoluto de la obligación ejecutada, aclarando que dicha medida recae sobre las siguientes cuentas:

Cuenta Corriente	195081053481	"Proyectos de Inversión Municipio de Belén"
Cuenta corriente	97268243771	"Desahorro Fonpet- Reserva Pensional"
Cuenta corriente	97268244040	"Desahorro Fonpet Sector propósito general"
Cuenta corriente	88170373170	"Empréstito 2 Municipio de Belén"
Corriente	88155457977	Municipio de Belén

Lo anterior por cuanto dichas cuentas corresponden a recursos de libre inversión, de igual manera se tiene que el Municipio de Belén ha procedido a solicitar al Ministerio de Hacienda el retiro de los recursos de excedentes del “FONPET”, para destinarlos a proyectos de libre inversión.”

3. El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, mediante auto de 22 de octubre de 2020, resolvió decretar la medida cautelar de embargo de los recursos propios y/o de libre destinación que el ejecutado Municipio de Belén disponga en las cuentas del Banco Bancolombia, limitándose la medida por valor de \$18.776.958.

4.- El apoderado judicial de la parte demandada, interpuso y sustentó recurso de apelación frente a la anterior decisión, mismo que fue concedido por la Juez A-quo, mediante auto de 18 de noviembre de 2020 al ser procedente en los términos de ley. El recurso fue asignado ante este Tribunal para lo de su competencia.

II.- EL AUTO APELADO

Mediante providencia del 22 de octubre de 2020 el Juzgado de primera instancia accedió a la solicitud presentada por la parte demandante, resolviendo decretar la medida cautelar de embargo contra el Municipio de Belén, con base en los siguientes argumentos:¹

“(…)

Por tanto, teniendo en cuenta que, mediante auto de 16 de septiembre de 2019, se resolvió ratificar la medida cautelar, pese a que los recursos del MUNICIPIO DE BELEN se encuentren cobijados por la regla general de inembargabilidad, por vía de excepción, el Despacho accedió a aplicar la medida, por constituir el título ejecutivo una sentencia judicial contentiva de un derecho de naturaleza pensional, lo cual se enmarca dentro de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional en Sentencias C-546 de 1992 y 354 de 1997, rememoradas en sentencia C 1154 de 2008.

De esta manera y respecto de la inembargabilidad de los recursos depositados en las cuentas de las entidades financieras antes mencionadas; se reitera lo expuesto en el auto que decretó la medida cautelar y en los posteriores que la mantuvieron incólume, esto es, que en el asunto sub judice ya se determinó la procedencia de una de las excepciones establecidas legal y jurisprudencialmente al principio de la inembargabilidad, por lo que desde la providencia que decretó la medida se argumentó el fundamento legal para que se tornara procedente la disposición de la medida cautelar deprecada.

(…)

De tal manera, han llegado a establecerse tres situaciones o circunstancias excepcionales, que permiten la inaplicabilidad del principio de inembargabilidad de los recursos que forman parte del Presupuesto General de la Nación; excepciones que se concretan así:

.- La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y,

¹ Folio 036 digital PDF 036, Cuaderno de medida cautelares.

.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

(...)

Lo anterior, permite a este Despacho arribar a la conclusión de que, si bien los recursos públicos gozan de afectación de inembargabilidad, lo cierto es que tal garantía de la que goza el Estado, no es absoluta, pues se establecen como válidas limitantes, las garantías fundamentales que comprenden las tres excepciones atrás reseñadas, en procura de asegurar los derechos de los individuos, el orden justo en las relaciones con el Estado y el cumplimiento de las decisiones judiciales.

De manera, ponderados los anteriores parámetros jurídicos y acompasándoles con las circunstancias del asunto sub lite; claramente precave esta instancia, que la presente ejecución se adelantó teniendo como título base de recaudo, sentencia contentiva de un derecho de naturaleza pensional, que para el asunto de marras resulta predicable la aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad, tal como se decantó desde el auto que decretó la medida cautelar, esto es, «la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio» de la entidad pública ejecutada, conforme lo establece el numeral 2 del artículo 594 del C.G.P....”

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada MUNICIPIO DE BELEN con el recurso de apelación, alegó los argumentos que se citan a continuación:²

Sustenta que tanto Consejo de Estado como la Corte Constitucional coinciden que las excepciones relacionadas con aspectos laborales, sentencias y obligaciones claras, expresas y exigibles de la misma índole, no podrían contravenir aspectos importantes como el de los recursos comprometidos en los contratos públicos.

Aduce que en el caso de recursos comprometidos en contratación pública puede proceder el embargo cuando la ejecución coincide con el objeto contractual.

Expone que no se discute la circunstancia de ser necesarias las medidas de excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos de transferencias, regalías o situación fiscal específico, cuando median sentencias laborales, no obstante, sostiene que las exclusiones a la inembargabilidad no tienen procedencia, ni justificación, cuando es evidente el perjuicio que se pueda generar a la administración como en el caso de la contratación oficial donde existen reglas propias.

Lo anterior por cuanto aduce que dichos recursos tienen destinación específica producto de contratos de carácter público, los cuales indican cuentan en su perfeccionamiento y ejecución con la expedición de las respectivas disponibilidades presupuestales y registros presupuestales, que comprometen dichos recursos para determinado propósito y ninguno otro, por cuanto afirma que con los mismos se dispuso la contratación tanto de constructores como la compra de un vehículo destinado a la atención de salud pública del municipio.

Argumenta que ninguna de las cuentas respecto de las cuales se ordena el embargo goza del atributo de ser recursos propios o de libre destinación, puesto que su finalidad está centrada en aspectos concretos y puntuales.

² Folio 039 digital PDF

Finalmente solicita revocar la materia cautelar de embargo de los bienes del municipio de Belén (N), y se permita que el municipio en la próxima vigencia pueda finiquitar definitivamente la obligación.

No existiendo causal de nulidad que invalide total o parcialmente la actuación procesal surtida, se entra a decidir la apelación previa las siguientes:

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Examinados los argumentos consignados en la alzada, el problema jurídico se contrae en determinar si le asiste razón o no, al Juzgado de primera instancia al haber ordenado el decreto de la medida cautelar de embargo de los recursos propios y/o de libre destinación del ejecutado **MUNICIPIO DE BELÉN**.

Para sus efectos, se hace necesario realizar un estudio sobre la figura y aplicación de medidas cautelares, como a continuación se describe:

1.- MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS EJECUTIVOS

En la citada figura, el Código General del Proceso, regula lo relativo al embargo y secuestro en procesos ejecutivos, al respecto indica:

“ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

(...)

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 el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

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.

Cuando se trate de caución expedida por compañía de seguros, su efectividad podrá reclamarse también por el asegurado o beneficiario directamente ante la aseguradora, de acuerdo con las normas del Código de Comercio.

PARÁGRAFO. *El ejecutado podrá solicitar que, de la relación de bienes de su propiedad e ingresos, el juez ordene el embargo y secuestro de los que señale con el fin de evitar que se embarguen otros, salvo cuando el embargo se funde en garantía real. El juez, previo traslado al ejecutante por dos (2) días, accederá a la solicitud siempre que sean suficientes, con sujeción a los criterios establecidos en los dos incisos anteriores” (Subrayado del Tribunal)*

Debe resaltarse que las medidas de embargo y secuestro, que por excelencia son las procedentes en este tipo de procesos judiciales,³ no resultan viables de forma automática tratándose de recursos de las entidades públicas, en razón a que con ellos se pretende satisfacer el interés general.

Al respecto, el artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP - establece como principio rector del sistema presupuestal nacional la inembargabilidad, que es desarrollado en el artículo 19 de la misma regulación como sigue:

"(...) ARTICULO 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 los medios 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.]. (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

El principio de inembargabilidad, que es la regla general en lo que atañe a los recursos de las entidades públicas del orden nacional,⁴ se reproduce en varias normas y no solo cubre rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, sino que también resguarda los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones⁵ y del Sistema General de Regalías;⁶ incluso, el art. 594 del C.G.P. desarrolla un listado de bienes y rentas inembargables, algunos de los cuales aplican a las entidades públicas. Empero, su aplicación no opera de manera absoluta, sino que admite ciertas excepciones.

En este orden de ideas, desde el año 1992, la Corte Constitucional al analizar los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, recopilados en los artículos 12 y 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP -, respectivamente, revaluó el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 sosteniendo que, si bien la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, como se dijo, es la regla general, admite excepciones.

Esta posición, donde se esgrimían como excepciones al principio de inembargabilidad los créditos derivados de fallos judiciales y actos administrativos que reconocieran obligaciones a cargo de las entidades oficiales, fue reiterada, por ejemplo, en las sentencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994 y C-263 de 1996.

³ Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. Lo acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. Medellín: Librería Jurídico Sánchez R. Ltda., 2013, p. 576.

⁴ C. Constitucional, C-546/1992, C. Angarita y A. Martínez,

⁵ Artículo 21 Decreto-Ley No. 028 de 2008 y arts. 18 y 91 Ley 715 de 2001

⁶ Artículo 70 Ley 1530 de 2012

De lo transcrito pueden extraerse dos conclusiones importantes; por una parte, que la excepción a la regla de inembargabilidad se amplió al hacerse alusión a "*otros títulos legalmente válidos*", y, por otra parte, se precisó que las medidas de embargo debían recaer primeramente sobre los recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, cuando la génesis de la deuda se encontrara en ellas.

2.- CRITERIOS DE EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL DE INEMBARGABILIDAD

En relación con el principio de inembargabilidad sobre las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades, entre otras, las sentencias C-546/02, C-354/97, C-566/03, recogiendo en la sentencia C-1154 de 2008, la posición jurisprudencial sobre el principio de inembargabilidad de recursos públicos, fijando al respecto, algunas excepciones a dicha inembargabilidad.

Traemos a colación algunos apartes de las consideraciones expresadas en esta sentencia, así:⁷

“(…)

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

(…)

*En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, **la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción**, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*

***La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.** Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que "en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo".*

(…)

***La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.** Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean*

⁷ Sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008

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". (...)

Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. (...)

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

(...)" (Resaltado fuera de texto)

Más recientemente, al analizar la exequibilidad del parágrafo 20 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), La referida Corporación, a pesar de declararse inhibido para examinar el fondo del asunto, indicó lo que sigue:

"(...) Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 [Superior] sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.

Sin embargo, contempló **excepciones a la regla general** para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

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.

iii).- **Títulos emanados del Estado** que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

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)⁸ (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Resumiendo, el contenido de las sentencias antes citadas, que son las más relevantes de una nutrida línea jurisprudencial sobre la materia, puede concluirse sin duda alguna que la regla general de inembargabilidad admite excepciones a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, las cuales han sido consolidadas por la Corte Constitucional según se expuso en precedencia. Además, el Consejo de Estado ha acogido esta posición, y más reciente, en un estudio sobre el tema, la Alta Corporación sostuvo:

⁸ C. Constitucional, C-543/2013, J. Pretelt – C.E. 4, 8 mayo 2014, Proceso nº. 1001-03-27-000-2012-00044-00(19717), J. Ramírez.

*"(...) En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado Social de Derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, **puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.***

Para ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esta gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo, cuando el crédito sea de naturaleza contractual contengan una obligación clara, expresa y actualmente. (Negrilla texto original)

Empero, la viabilidad de decretar el embargo de los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones en los casos excepcionales antes relacionados varió a partir de la expedición del CPACA. En vigencia del Decreto No. 01 de 1984, sin que existiera alguna disposición en la que se estableciera la inembargabilidad de los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, la Corte Constitucional pacífica y uniformemente sostuvo que, tratándose de créditos derivados de títulos de ese tipo era procedente el embargo de los recursos en mención, siendo posible ejecutar embargos sobre otros rubros solo en caso de que con los primeros no se satisficiera la medida.

No obstante, el párrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 preceptuó lo que sigue:

*"(...) 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. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto)*

Por lo tanto, bajo el nuevo panorama normativo la inembargabilidad de los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones y los pertenecientes al Fondo de Contingencias es absoluta, ya que la expresión "en todo caso" implica que la regla se superponga incluso a las excepciones determinadas por la jurisprudencia; conclusión a la que se llega con base en la presunción de constitucionalidad de la disposición y la intención del legislador de regular más estrictamente el procedimiento de apropiación, administración y pago de las sentencias y conciliaciones.

3.- EL CASO CONCRETO

En el presente caso, el A-quo, luego de revisar los argumentos de la parte ejecutante, sobre: i).- La obligación principal contenida en la sentencia base de la ejecución; ii).- No haberse cumplido a cabalidad con lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA la sentencia; iii).- Y procedencia de las excepciones a la regla general sobre inembargabilidad (Sentencia C-1154 de 2008); argumentó, bajo la disposición normativa del artículo 599 del C.G.P., que al encontrarse cumplidos a cabalidad los requisitos, y la configuración de los presupuestos para la procedencia excepcional de embargabilidad, era necesario decretar la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante, y en contra de la parte ejecutada (Municipio de Belén).

Al respecto con fundamento en el análisis efectuado en el acápite precedente, se llega a la conclusión de que la tesis sostenida en la providencia recurrida es acertada, y en ningún momento se estaría desconociendo la

Jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, derivada en las excepciones a la regla general de inembargabilidad de recursos públicos.

En este orden de ideas, para identificar si resulta viable el decreto de la medida cautelar ordenada en primera instancia, y estar inconforme la parte ejecutada con la citada decisión, es indispensable para la Sala, en primer lugar, determinar el origen de la acreencia, y bajo su disposición se destaca lo siguiente:

1).- Para el caso concreto se evidencia que el título de recaudo aducido por la parte ejecutante, es una SENTENCIA JUDICIAL relacionado de forma directa en el cobro exigido sobre la decisión proferida el 26 de marzo de 2015, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto.

Por lo tanto, el crédito se enmarca en las dos primeras excepciones que contempla la jurisprudencia, toda vez que se trata de un pago de sentencia judicial para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ella contenida con fuerza de cosa juzgada, cuya naturaleza corresponde a la específica destinación de los recursos del Municipio de Belén, además de haberse dictado sentencia de seguir adelante la ejecución. Lo cual deduce que la entidad ejecutada no cumplió la obligación dineraria impuesta en la providencia en los términos del artículo 192 C.P.A.C.A. (norma aplicable en virtud de la fecha de ejecutoria de la decisión); por tal razón, comparte este Tribunal la decisión asumida por la *A-quo* en decretar la medida cautelar de embargo en contra de la entidad ejecutada, bajo el sustento de la presente acción que proviene precisamente del cumplimiento del medio de control ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, elevado por la señora TEODOLINDA BOLAÑOS DE MORCILLO, en contra del MUNICIPIO DE BELÉN (N).

De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela solicitada por el extremo ejecutante es procedente en la medida que se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción Contenciosa Administrativa.

2).- La medida de embargo está dirigida a las sumas de dinero que el Municipio de Belén llegare a tener depositada en cuentas en cuentas de ahorro o corrientes en Bancolombia, a fin de cubrir el saldo insoluto de la obligación ejecutada toda vez que se itera que mediante providencia de fecha 05 de julio de 2018, el Juzgado de Primera Instancia, decretó medida cautelar y procedió a oficiar a las diferentes entidades bancarias, con la salvedad de abstenerse de aplicar la medida en caso de tratarse de una cuenta de destinación específica o que provenga del Sistema General de Participaciones.

Por lo anterior, se constituyó en favor del ejecutante, los títulos depósitos judiciales No. 9596777, No. 9599566, No. 9599624, No. 625053, No. 62505, no obstante, y teniendo en cuenta que, mediante auto de 06 de febrero de 2020,⁹ el juzgado de primera instancia aprobó la liquidación del crédito efectuada por la parte ejecutante, la cual arrojó un total de \$154.447.038; y si bien se efectuó el pago de los títulos judiciales, el mismo tan solo corresponde por valor de \$135.670.080,00 quedando un excedente de \$18.776.958, tal y como se pide en la solicitud de medidas cautelares de fecha 26 de febrero de 2020.¹⁰

Lo anterior permite establecer que en el *sub judice* tal como señaló la Juez *A quo*, ya se determinó la procedencia de una de las excepciones establecidas legal y jurisprudencialmente al principio de la inembargabilidad, por lo que desde la providencia que decretó la primera medida se argumentó el fundamento legal para que se tornara procedente la disposición de la medida cautelar deprecada, más aun

⁹ Folio 021 -018 digital PDF, Cuaderno principal.

¹⁰ Folio 030 digital PDF. Cuaderno de medidas cautelares.

si se tiene en cuenta que la solicitud de medida cautelar elevada por el apoderado de la parte ejecutante corresponde a las mismas cuentas corrientes que en peticiones previas el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto ya ha accedido a imponer dicha medida; con fundamento en la excepción de inembargabilidad; razón por la cual no hay fundamento que conlleve a negar el embargo de dicha medida, toda vez que la misma versa sobre los mismos supuestos facticos y jurídicos respecto de la cual en principio ya se aplicó la medida de embargo y retención de dineros dentro del proceso de la referencia.

Ahora bien, la parte ejecutada sustenta además su disconformidad al señalar que los recursos de las cuentas objetos de embargo son objeto de destinación específica, no obstante, dentro del libelo no existe prueba que así lo acredite.

Además, se recalca que no todas las cuentas de las entidades territoriales son inembargables, pues, de ser así, las acreencias quedarían sin respaldo y las obligaciones de la administración se convertirían en naturales.

A su vez resulta menester traer a colación lo dispuesto por el Consejo de Estado en la providencia de fecha veintiuno (21) de junio de dos mil diecisiete (2017), proferida dentro del proceso ejecutivo radicado con el número 8001-23-31-000-2007-00112.02, con ponencia del señor Magistrado Dr. CARMELO PERDOMO CUÉTER, en la cual se discurrió:

“Pues bien aun Cuando ciertos Componentes del erario han SICIO revestidos por la ley y la Constitución con una protección especial para evitar su sustracción del peculio estatal cano prenda garante del cacto de sus obligaciones la rigurosidad de tal restricción cede si tras haberse vencido el plazo para que la autoridad correspondiente cumpliera voluntariamente (legal o contractual) esta no ha satisfecho los créditos de origen lebel. ni los impuestos en una sentencia ni aquellos que surgen de la actividad estatal de la contratación (...).

Sumado a ello la destinación específica del dinero reclamado por el demandante, más que conllevar a su inembargabilidad lo que activa es una restricción en tomo a los bienes que pueden retenerse en función de la obligación insoluta. Esta idea subyace al tratamiento que la sección tercera ha dado a las solicitudes de embargo cuando recaen sobre recursos públicos, pues tanto entonces como ahora, tras determinar que no aplica sobre ellos la regla general de inembargabilidad lo que se ha revisado en los antecedentes jurisprudenciales es si los bienes por embarcar han sido destinados a tina finalidad que corresponde con la naturaleza de la obligación cobrada.

Visto lo anterior, esta Corporación ha dicho (i) que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscite la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud: (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la eiección9: y iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Politice, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones.

Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado, lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a Quo su providencia.

Las consideraciones expuestas conducen a establecer que los recursos pretendidos en embargo por la ejecutante, pese a ser inembargables por hacer parte del presupuesto general de la Nación, pueden ser objeto de retención preventiva y de Eventual traslado al patrimonio del acreedor. De tal manera, el juez

de Instancia deberá estudiar la solicitud de medidas cautelares sin oponer lo inembargabilidad de los recursos como fundamento para abstenerse de decretarlas, pues esta fue desvirtuada para el caso concreto. (Negrilla fuera de texto original).

Por consiguiente aceptar el carácter absoluto del principio de inembargabilidad, supondría llegar a la conclusión que las entidades públicas en su calidad de deudoras tendrían un privilegio de no ser sus bienes perseguidos como consecuencia de la obligación adeudada, impidiéndose al acreedor ejercer el mecanismo coercitivo de la medida cautelar del embargo para obtener la satisfacción del crédito, con lo cual el cumplimiento de la obligación estaría supeditada a la liberalidad del ente público en el pago de la obligación, pues la sola idea de presentar el proceso ejecutivo sin medidas cautelares desnaturaliza la esencia y finalidad de este tipo de procesos, que no es otro que el cumplimiento forzado de la obligación, haciéndose imposible ello sin la posibilidad de decretar medidas cautelares, pues el mismo dejaría de ser forzoso para volverse voluntario.

Por consiguiente, se colige que el principio de inembargabilidad que se ha dispuesto respecto a los recursos públicos, no se reviste de una aplicabilidad inadmisibles y pética, habida cuenta que para dicha directriz se han establecido varios escenarios dentro de los cuales dicho principio debe ceder, entre los que se encuentran las obligaciones derivadas del incumplimiento de las condenas proferidas en sentencias judiciales.

Esa razón es suficiente para negar la solicitud que pretende blindar con inembargabilidad absoluta los bienes y recursos que posee la parte demandada, en perjuicio de la efectividad de los derechos fundamentales del demandante.

Además, es pertinente señalar que la medida cautelar decretada no está dirigida a embargar indiscriminadamente los dineros de propiedad de la parte ejecutada, sino que su aplicación se condiciona sobre los dineros que no tengan el carácter de inembargables, sin perjuicio de las reglas de excepción a dicha inembargabilidad que fijó la Corte Constitucional.

A su vez, se recalca que con el fin de evitar que se embarguen recursos sobre los cuales no es procedente la medida cautelar, el parágrafo del artículo 594 del CGP estableció un procedimiento ágil, breve y sumario, a efectos de tramitar el desembargo de las cuentas.

Así las cosas, la Sala considera que existe viabilidad de la medida cautelar de embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios (art. 593-10 C.G.P.), razón por la cual se confirmará el auto apelado.

En cuanto al aspecto de condena en costas habrá de anotarse que ellas responden al criterio objetivo, esto es que las mismas se ocasionan respecto de la parte que resulte desfavorecida con la sentencia o el recurso de apelación. No se tiene en cuenta el aspecto subjetivo, esto es el comportamiento procesal de la parte.

Las costas devienen principalmente de lo que constituye agencias en derecho, en tanto la parte demandante ha actuado dentro del proceso y lo ha hecho por conducto de apoderado. Han de incluirse también los demás gastos que se encuentren demostrados.

En consecuencia, se condenará en costas a la parte apelante, y a favor de la parte demandante, en los términos del artículo 365 del C.G.P.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha 22 de octubre de 2020 por medio de la cual el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE PASTO**, decretó medida cautelar de embargo en contra del **MUNICIPIO DE BELÉN**, en el asunto de la referencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas en segunda instancia a la parte apelante, y en favor de la parte ejecutante, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 365 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, la liquidación se efectuará por parte del Juzgado de origen.

TERCERO: EJECUTORIADA esta providencia por Secretaria de la Corporación, se realizarán las respectivas desanotaciones del libro radicador correspondiente y luego remitirá el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión Virtual de la fecha



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado