



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
LISTADO DE ESTADOS

**Mag. T.C.A. Oral PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**

FECHA: 01/12/2021

Páginas 1

No. Proceso	Clase de proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Cuadernos
52-001-23-33-000-2018-00334-00	INCIDENTE DESACATO ACCIÓN POPULAR	Sintracorporariño y otro	Corporación Autónoma Regional de Nariño	Auto resuelve recurso de reposición	1
52-001-33-33-008-2019-00040-01 (10536)	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	UGPP	JAIME ROBERTO MENA ROSERO	Auto resuelve solicitud de adición de providencia	1
52001-33-33-009-2019-00060-01 (10550)	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Marco Antonio Martínez Vargas	Administradora Colombiana de Pensiones	Auto resuelve recurso de apelación auto	1
52-001-23-33-000-2021-00454-00	Acción de cumplimiento	Felipe Chávez Coral	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF	Auto admite acción de cumplimiento	1

52-001-33-33-006-2021-00074-01 (10623)	Conciliación Extrajudicial	José Herney González López	Nación- Mineducación- FNPSM, Fiduciaria La Previsora, Departamento de Nariño – Secretaría de Educación	Auto resuelve recurso de apelación auto	1
52-835-33-31-001-2021 – 00153-01 (10636)	Ejecutivo Contractual	SIMTECOL LTDA	Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE	Auto resuelve recurso de apelación auto	1

**DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL C.P.A.C.A,  
SE NOTIFICA LAS PROVIDENCIAS NOTIFICADAS HOY 01/12/2021  
SE ENTENDERÁN COMO PERSONALES LAS NOTIFICACIONES SURTIDAS A TRAVÉS DEL BUZÓN DE CORREO ELECTRÓNICO.  
(C.P.A.C.A. Art 197)**

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ  
SECRETARIO**



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**

**Acción:** INCIDENTE DESACATO ACCIÓN POPULAR  
**Radicado:** 52-001-23-33-000-2018-00334-00  
**Demandante:** Sintracorporariño y otro.  
**Demandado:** Corporación Autónoma Regional de Nariño  
**Instancia:** Primera  
**Pretensión:** Protección derechos a la Moralidad administrativa -Derecho a gozar de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias -Aprovechamiento racional de los recursos públicos.

**Tema:** - Recurso de reposición de auto que niega testimonios  
- No repone

---

**Auto No. 2021-602-SO**

Pasto, treinta (30) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Procede el Tribunal a resolver sobre el escrito de reposición, presentado a través de apoderado por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO en calidad demandado, contra el auto de fecha 8 de noviembre de 2021 proferido por esta Corporación, en la Acción Popular de la referencia.

## **1. ANTECEDENTES**

1.1. Mediante auto del 8 de noviembre de 2021, este Tribunal procedió a dar apertura al periodo probatorio al incidente promovido por la parte accionante por el presunto incumplimiento de la sentencia de primera instancia. En dicho auto, se tuvieron como pruebas las documentales aportadas por las partes, se negó la citación de testigos solicitados por CORPONARIÑO y se requirió a esta última para que presentara un informe cuyos puntos se establecieron en el ordenamiento TERCERO, tendientes a ampliar la información brindada por la entidad. El auto del 8 de noviembre de 2021 fue notificado a las partes mediante inserción en estados electrónicos del día 17 de noviembre de 2021.

1.2. Frente a esta última providencia, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO presentó recurso de reposición el cual fue radicado el día 19 de noviembre de 2021, por fuera del horario laboral, por lo cual se entendería radicado el día 22 de noviembre de 2021. En aplicación del art. 201 A del CPACA, se surtió el traslado de dicho recurso desde el 25 al 29 de noviembre de 2021, de conformidad con el art. 201 A del CPACA.

## **2. DEL RECURSO INTERPUESTO**

2.1. Dentro del término de ejecutoria del auto del 8 de noviembre de 2021, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE NARIÑO - CORPONARIÑO presentó recurso de reposición.

2.2. Como fundamento de la anterior petición, afirmó que, al solicitar la prueba testimonial, se expresó que los testigos depondrían acerca de los hechos y argumentos planteados en el escrito por medio del cual se da respuesta al incidente de desacato, y que se identificó a los testigos indicando el vínculo que tienen con la entidad y con los proyectos de inversión de la tasa retributiva. Por tanto, considera cumplido el requisito del artículo 212 del C.G.P., al haber mencionado que los testimonios versarían sobre lo que saben y conocen sobre los hechos del desacato.

2.3. Trae apartes de providencias del Consejo de Estado para sustentar indicar que es válido indicar como objeto de la prueba la declaración sobre los hechos de la demanda, y que incluso si se acepta que hubo una deficiente indicación del objeto de la prueba, esto no es suficiente para despachar desfavorablemente la solicitud de recaudo de testimonios, pues se puede incurrir en exceso ritual manifiesto, pues ante el defecto en la solicitud probatoria, el juzgador puede decretarla haciendo uso de la facultad oficiosa de decreto de pruebas, para efectos de darle primacía al derecho sustancial sobre las formas procesales.

2.4. Consecuencialmente, solicita reponga el numeral SEGUNDO del auto del 8 de noviembre de 2021, mediante el cual se niega el decreto de unas pruebas testimoniales y, en su lugar, se decrete la recepción de los testimonios, bien sea a petición de parte o de oficio.

### **3. CONSIDERACIONES**

3.1. El artículo 36 de la Ley 472 de 1998 señala que el recurso de reposición procede contra los autos dictados durante el trámite de la

Acción Popular, el cual debe ser interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil, ahora Código General del Proceso.

3.2. Por su parte, el art. 318 del Código General del Proceso en su numeral 5° dispone:

*“ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES. Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.*

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.*

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

*Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.*

*PARÁGRAFO. Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.”*

3.3. De esta manera, se tiene que el recurso es procedente frente al auto que niega el decreto de pruebas dentro del incidente que se adelanta en la acción popular de la referencia, y el mismo fue interpuesto dentro del término legalmente dispuesto para tal fin.

3.4. Debe indicarse que el recurso interpuesto por la parte demandada, solicita lo siguiente:

“PRIMERO: Se sirva aceptar y dar trámite al presente recurso de reposición con fundamento en lo dispuesto en el artículo 242 de C.P.A.C.A.

SEGUNDO: Se sirva reponer el numeral SEGUNDO del AUTO 2021-555 S.P.O. del ocho (8) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual se niega el decreto de unas pruebas testimoniales.

TERCERO: Como consecuencia de la anterior declaración se sirva ordenar ya sea por petición de la parte o de oficio los testimonios de las siguientes personas:

1. Sr. ALVARO HERNAN RODRIGUEZ NASPIRAN, persona mayor de edad, domiciliado y residente en el municipio de Pasto, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.085.246.427 de Pasto (Nariño), domiciliado en la Carrera 21 No. 8 –40 Barrio Villa Lucia de la ciudad de Pasto, celular: 3104693667. Contratista de prestación de servicios profesionales en el área de ciencias económicas o administrativas para el seguimiento contable a proyectos de inversión y pre inversión cofinanciados con recursos de tasa retributiva.
2. Sr. CARLOS ALBERTO NARVAEZ PAZ, persona mayor de edad, domiciliado y residente en el municipio de Pasto, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.084.224.819 de Buesaco(Nariño) domiciliario en Calle 19 No 18 19 Barrio el Prado Edificio Navarra apto 705 celular 3147980392. Contratación de prestación de servicios profesionales en el área de ingeniería ambiental o afines para realizar seguimiento de proyectos de inversión y pre -inversión cofinanciados con recursos de tasa retributiva y desarrollo del proceso de cofinanciación 2021.
3. Sra. SELENE JOHANA PORTILLA CAICEDO, persona mayor de edad, domiciliada y residente en el municipio de Pasto, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.085.246.602 de Pasto, domiciliada en la calle 3 No. 15 –03 Barrio Caicedo Alto segundo piso de la ciudad de Pasto. Contratista de prestación de servicios profesionales en derecho para el seguimiento jurídico a proyectos de inversión y pre inversión cofinanciados con recursos de tasa retributiva.
4. MARIA NATALIA MORENO, persona mayor de edad, domiciliado y residente en el municipio de Pasto, jefe de la Subdirección de conocimiento y evaluación ambiental –SUBCEA, a quien se puede citar al correo electrónico nathaliamoreno977@gmail.com, al celular 3016089623.
5. Dra. DANIELA BOLAÑOS DIAZ, persona mayor de edad, domiciliada y residente en el municipio de Pasto, identificado con la cédula de ciudadanía Nro. 1.080.901.702, quien fuera abogada contratista de Corponariño a quien se puede citar al celular 3137111294, en la dirección manzana M casa 14 Ciudad Real de la ciudad de Pasto o al correo electrónico danieladiaz230@gmail.com.”

3.5. Ahora, como quiera que el cargo central del recurso de reposición radica en el disentimiento ante el no decreto de la prueba testimonial, resulta pertinente citar los preceptos normativos pertinentes en aras de desatar el recurso de alzada y con ello resolver de fondo la presente controversia.

3.6. De esta manera, se tiene que en la Ley 472 de 1998, el art. 29 dispone:

*“ARTICULO 29. CLASES Y MEDIOS DE PRUEBA. Para estas acciones son procedentes los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de lo que respecto de ellos se disponga en la presente ley.”*

3.7. En el mismo sentido, esta norma en su artículo 44 remite, en lo no regulado en ella, al CPACA y a la normatividad civil, esto es, la Ley 1564 de 2012:

*“ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones.”*

3.8. Ahora bien, en lo relativo al decreto de la prueba testimonial, el artículo 212 del C.G.P establece:

*“Artículo 212. Petición de la prueba y limitación de testimonios. Cuando se pidan testimonios deberá expresarse el nombre, domicilio, residencia o lugar donde pueden ser citados los testigos, **y enunciarse concretamente los hechos objeto de la prueba.***

*El juez podrá limitar la recepción de los testimonios cuando considere suficientemente esclarecidos los hechos materia de esa prueba, mediante auto que no admite recurso” (Negrilla y subrayado del Tribunal.)*

3.9. Así las cosas, una vez verificados los supuestos normativos aplicables al caso objeto de estudio, este Tribunal considera que no hay lugar a reponer la providencia objeto del recurso bajo estudio, con base en las siguientes consideraciones.

3.10. Se tiene que como fundamento del recurso de reposición contra el auto que negó el decreto y práctica de las pruebas testimoniales, la parte accionada sostuvo que se indicó que los testigos depondrán acerca de los hechos del incidente de desacato, y que tienen vínculo con la entidad accionada y con los proyectos de inversión de la tasa retributiva, tasa sobre la cual, se dictaron las medidas cautelares, hasta tanto se decida en sentencia de segunda instancia.

3.11. Para el Tribunal no es de recibo el argumento antes expuesto, toda vez que entre los requisitos para que proceda el decreto de la prueba testimonial se encuentra, enunciar los hechos objeto de la prueba, carga procesal que debe ser satisfecha por la parte que la solicita, y que pretende beneficiarse con la práctica de ésta.

3.12. Obsérvese que hoy la normativa establece el DEBER de enunciar **concretamente** los hechos objeto de la prueba testimonial; es decir la parte debe precisar o particularizar los hechos que pretende probar con dicha prueba. No será procedente entonces hacer una enunciación general o dejar a la interpretación del juez.

3.13. En ese sentido, la enunciación del objeto de la prueba debe ser realizada de forma expresa y concreta. No es dable entonces que como lo pretende la parte recurrente, de la lectura de todo el trámite de incidente de desacato y su contestación el juez establezca los hechos que

se pretende probar con los testimonios, pues el cumplimiento del requisito establecido en la norma no es una mera formalidad sino que permite al juez efectuar el análisis de **pertinencia, conducencia y utilidad**, necesario para decidir sobre el decreto o no de la prueba, y garantiza el derecho de defensa de la contraparte, en tanto ello le permite ejercer en debida forma el derecho de contradicción, sea pidiendo nuevas pruebas (si la oportunidad procesal se lo permite) y/o al momento de practicar la prueba.

3.14. Cabe aclarar que en el presente asunto no se encuentra cumplido aquel requisito, como quiera que se omitió enunciar los hechos objeto de la prueba. Tampoco de los cargos que ocupan los deponentes se conoce los hechos que la parte demandante pretende probar con los testimonios, ni otros aspectos necesarios que permitan establecer la pertinencia, conducencia y utilidad de la prueba solicitada.

3.15. Así entonces, la indicación del objeto de la prueba constituye un requisito fundamental de la solicitud de práctica de prueba, en el caso de la prueba testimonial; ello en garantía del debido proceso de la contraparte y del análisis que le corresponde al juez efectuar para su decreto, razón por la cual dicho requisito formal no puede ser omitido por las partes.

3.16. Frente al argumento relativo a que el negar la recepción de testimonios en el presente caso se está incurriendo en un fallo por exceso ritual manifiesto, este Tribunal no comparte dicha argumentación, por cuanto en el mismo auto del 8 de noviembre de 2021 se dispuso requerir de manera oficiosa al Director General de la entidad accionada para que rinda nuevo informe, ampliando la información que el Tribunal considera

relevante para decidir de fondo el presente incidente. Es decir, se encuentra haciendo uso de la facultad oficiosa para efectos de esclarecer los hechos objeto de controversia, haciendo uso del medio de prueba que se considera más conducente y pertinente.

3.17. En este caso, si la parte accionada está siendo requerida para que rinda un informe frente a los hechos que motivaron el incidente de desacato, y los testigos cuya recepción se solicita son contratistas de dicha entidad, el Tribunal considera incluso que dicha prueba puede dar a conocer de manera precisa los hechos objeto del debate en el incidente.

3.18. En consecuencia, el Tribunal no repondrá el auto del 8 de noviembre de 2021, en lo relativo a la decisión de negar el decreto de las pruebas testimoniales antes mencionadas.

Por lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, SALA UNITARIA**

**RESUELVE:**

**PRIMERO.** No reponer la decisión contenida en el auto de fecha ocho (8) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), proferido dentro del proceso de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.** En firme esta providencia, oportunamente dése cuenta para resolver de fondo el presente trámite incidental.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
**Magistrado**



Libertad y Orden

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**Magistrado Ponente: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA<sup>1</sup>**

**Asunto** : Resuelve solicitud de adición de Auto  
**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Actor** : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE  
LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP<sup>2</sup>  
**Accionado** : **JAIME ROBERTO MENA ROSERO**  
**Radicado** : 52-001-33-33-008-2019-00040-01 (10536)  
**Instancia** : Segunda

**Tema:**

- Resuelve solicitud de adición de providencia.

---

**Auto 2021-586Do4SPO**

San Juan de Pasto, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

---

<sup>1</sup> La ortografía y redacción de esta providencia son responsabilidad exclusiva del Magistrado Ponente.

<sup>2</sup> En adelante UGPP.

## **ASUNTO.**

Procede el Tribunal a resolver la solicitud de adición del auto de fecha 04 de octubre de 2021, a través del cual se mantuvo la decisión de decretar la medida cautelar, sin embargo se modificó el ordenamiento segundo, en aras de precisar la orden.

### **1. De la Solicitud de Adición del Auto.**

Con escrito del 27 de octubre del presente año, la parte demandada solicitó la **aclaración** del auto de fecha 04 de octubre de 2021, en los siguientes términos:

#### **“CONSIDERACIONES DE ORDEN FÁCTICO Y JURÍDICO:**

*1ª. En la parte considerativa de la referida providencia se expone:*

*“(…) 4.8. De esta forma, es claro entonces que para liquidar la mesada pensional del demandado debía realizarse teniendo en cuenta el 75% del promedio de ocho (08) años y tres (03) meses<sup>(31)</sup><sup>3</sup>, incluyendo únicamente los factores sobre los cuales, según la normativa (Ley 100 de 1993), se entiende, efectuó aportes. Ello implica que se dé aplicación tanto a la norma especial Decreto 546 de 1971, como a la Ley 100 de 1993.*

---

<sup>3</sup> 31 Tiempo que le hacía falta para alcanzar el estatus pensional al momento de entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta que cumplió 55 años el día 04 de julio de 2002.

2ª. El segundo inciso, ordinal segundo de dicho auto, señala:

*“(...) Para efectos de determinar el valor a reconocer por concepto de mesada pensional en favor del señor Mena Rosero, la UGPP deberá realizar los respectivos incrementos de ley al valor de la mesada pensional reconocida al demandado en la Resolución N° 14514 de 05 de agosto de 2003...”*

3ª. Entre los fundamentos de la Resolución 14514 de 05-08-2003 se encuentra el promedio de ingresos percibidos por mi representado durante el interregno comprendido entre 01-04-1994 y el 30-07-2003, es decir nueve (09) años y cuatro (04) meses.

4ª. El retiro efectivo del servicio del señor MENA ROSERO, se produce el 01-07-2004.

5ª. En el mes de octubre de 2003, el demandado desempeña el cargo Juez Primero Promiscuo Municipal de Samaniego, Nariño, lo que trae aparejado un sustancial incremento de sus ingresos salariales.

6ª. Más allá del disenso frente a la decisión de segunda instancia, sin perjuicio de las acciones que mi poderdante tenga a bien adelantar en contra de la nefasta medida cautelar, con el propósito de morigerar sus efectos, en estricta justicia se hace necesario velar por la completa liquidación de la pensión resultante, ante el evidente perjuicio derivado de tomar como punto de partida la resolución 14514 de 2003, en orden a que en la misma, la UGPP,

antes CAJANAL: (i) promedia los ingresos salariales durante un periodo superior; (ii) omite el incremento salarial obtenido por haber desempeñado el cargo de Juez Promiscuo Municipal; (iii) omite los incrementos salariales vigentes a la fecha del retiro efectivo.

### **SOLICITUD**

Con sustento en lo brevemente expuesto, me permito solicitar a la Corporación de segundo grado, se sirva adicionar la decisión de la referencia, en el sentido de ordenar a la UGPP que la liquidación de la pensión del señor JAIME R. MENA ROSERO debe realizarse con base en el promedio de los ingresos obtenidos durante los últimos ocho (08) años y tres (03) meses anteriores a su retiro efectivo del servicio, producido el 01 de julio de 2004, con inclusión de todos los factores salariales a que haya lugar.”

### **CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.**

1. El artículo 285 del C.G.P. prevé:

**“Artículo 287. Adición.** Cuando la sentencia omite resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad.

*El juez de segunda instancia deberá complementar la sentencia del inferior siempre que la parte perjudicada con la omisión haya apelado; pero si dejó de resolver la demanda de reconvención o la de un proceso acumulado, le devolverá el expediente para que dicte sentencia complementaria.*

*Los autos solo podrán adicionarse de oficio dentro del término de su ejecutoria, o a solicitud de parte presentada en el mismo término.*

*Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal.*

2. De esta forma se tiene que la legislación permite la adición de las providencias cuando se omite resolver cualquiera de los extremos de la litis o cualquier punto que merezca, de acuerdo con la ley, pronunciamiento.
  
3. En el caso bajo estudio la parte demandada solicita que se adicione la providencia en el sentido de indicar que la liquidación de la pensión del demandado recaiga en los últimos ocho (08) años y tres (03) meses anteriores a su retiro efectivo del servicio. Al respecto, encuentra la Sala que la solicitud de la parte demandada no se encuadra dentro del supuesto normativo aludido, en tanto la Sala no omitió realizar un pronunciamiento respecto al valor correspondiente a la mesada pensional del demandado, pues valga agregar que en los numerales 4.8 y 4.11 se abordó tal tema, es más, en la providencia

objeto de adición se establecieron parámetros en aras de que el hoy demandado continuara percibiendo su mesada pensional.

Ello en tanto en el caso bajo estudio, no se está discutiendo el derecho pensional del demandado, sino que la controversia gira en torno al **monto** de su pensión.

Ahora, circunstancia diferente es que la parte demandante no comparta la determinación adoptada por este Tribunal.

4. De otro lado, debe agregarse que el Tribunal resolvió sobre la procedencia de la medida cautelar solicitada por la parte demandante, esto es, la competencia del Tribunal radicaba en verificar si se cumplían o no los requisitos para el decreto de la cautela solicitada (suspensión del acto administrativo demandado).
5. Es entonces, que no le correspondía a este Tribunal determinar en este estado del proceso el monto exacto a reconocer al demandado, por concepto de mesada pensional, cuando dicho estudio corresponde, si a ello hubiere lugar, definirse en la sentencia, siendo este el objeto principal sobre el cual gira la controversia.
6. De esta forma, el Tribunal no accederá a la solicitud elevada por la parte demandada.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Negar la solicitud de adición de la providencia de fecha cuatro (04) de octubre de dos mil veintiuno (2021), solicitada por la parte demandada, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el programa informático “Justicia Siglo XXI”<sup>4</sup>.

Esta decisión se discutió y aprobó en Sala Virtual Extraordinaria de Decisión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
Magistrado

  
**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
Magistrada

---

<sup>4</sup> Se precisa que hasta el momento el Tribunal no cuenta con acceso total al sistema electrónico Siglo XXI, atendiendo que se realiza el denominado trabajo en casa, de forma virtual, según lo dispuesto en los Acuerdos del CSJ y decretos legislativos que han dispuesto el aislamiento obligatorio.

*Ana Beel Bastidas P*  
**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada



Libertad y Orden

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**Radicado** : 52001-33-33-009-2019-00060-01 (10550).

**Ejecutante** : Marco Antonio Martínez Vargas.

**Ejecutado** : Administradora Colombiana de Pensiones

**Instancia** : Segunda.

**Temas:**

- *Recurso de apelación contra auto que decretó medida cautelar: Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado en nulidad – Orden de llevar adelante la ejecución – Trámite de cobro coactivo.*
- *Procedencia de la Suspensión Provisional - Artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011.*
- *Competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo – Medida cautelar – Acto Administrativo demandado: Orden de llevar adelante la ejecución – Trámite de cobro coactivo – No limitación a la competencia art.385 Estatuto Tributario.*
- *Medida cautelar - Suspensión provisional de los actos administrativos – Caso concreto.*
- *Confirma el auto de primera instancia – Deniega Apelación.*

---

**Auto Deso4-2021-543-SO.**

San Juan de Pasto, diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

**ASUNTO.**

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación presentado por la parte demandada contra el auto de fecha **20 de septiembre de 2019**<sup>1</sup>, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto.

---

<sup>1</sup> El asunto se asignó por reparto según Acta Individual de fecha 20 de septiembre de 2021, y fue recibido por la Secretaría del Tribunal al día siguiente.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. LA DEMANDA.

Se demanda la nulidad el acto administrativo contenido en la Resolución No. 005051 del 17 de noviembre de 2017 por medio del cual “se rechazan unos argumentos y se ordenó seguir adelante la ejecución”, expedido por la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES, dentro del trámite de cobro coactivo seguido contra el ahora demandante.

### 2. DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR.

La parte demandante, con la presentación de la demanda, solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado en nulidad.

### 3. LA DECISIÓN OBJETO DE APELACIÓN.

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, en providencia del 20 de septiembre de 2019, resolvió:

“(…)

**PRIMERO. DECRETAR la SUSPENSION PROVISIONAL del acto administrativo contenido en la Resolución No. 005051 de 17 de noviembre de 2017, emitida por COLPENSIONES, que ordenó seguir adelante la ejecución, dentro del proceso de cobro coactivo adelantado por esa entidad contra el señor MARCO ANTONIO MARTINEZ VARGAS.**

(…)”. (Transcripción literal)

Como sustento de la decisión el Juzgado de instancia señaló:

*“Así las cosas, tenemos que de la confrontación del acto administrativo acusado con las normas invocadas como violadas por parte del demandante y las pruebas obrantes en el proceso, el Juzgado encuentra, luego de un estudio propio de esta instancia procesal, y sin que ello implique prejuzgamiento, que la Resolución No. 005051 de 17 de noviembre de 2017, emitida por la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, por la que se rechazan los argumentos y se ordena seguir adelante la ejecución en contra del señor MARCO ANTONIO MARTINEZ VARGAS, por la suma de \$ 51.716.984, por concepto de mayores valores girados por el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, dentro del proceso de cobro coactivo, las ha transgredido, en tanto dicha decisión se fundamenta en el acto administrativo que presta mérito ejecutivo Resolución GNR 13103 de 18 de enero de 2016 por la cual se ordenó al señor MARCO ANTONIO MARTINEZ VARGAS reintegrar los valores pagados por concepto de pensión de vejez, que aunque no es objeto de debate en el presente asunto, se fundamenta en que el mencionado señor recibió dos asignaciones mensuales provenientes del Estado, sin embargo, el señor MARTINEZ VARGAS acreditó tanto en el proceso de cobro coactivo como en la solicitud de medida cautelar, que la Fiscalía General de la Nación, aún no ha realizado el pago de los valores ordenados en la sentencia, lo que lleva a concluir que COLPENSIONES está vulnerando el debido proceso del ejecutado, derecho de carácter fundamental estatuido en el artículo 29 de nuestra Constitución, al dar por hecho que recibió dos asignaciones y no tuvo en cuenta las pruebas allegadas por él en el proceso de cobro coactivo, ya que según oficios 20171500036091 de 07 de junio de 2017 16 y 20191500017091 de 18 de marzo de 2019 17, suscritos por la Coordinación Sección de Pago Sentencias y Acuerdos Conciliatorios de la Dirección de Asuntos Jurídicos -Fiscalía General de la Nación, se evidencia que el pago de las sumas ordenadas en sentencia judicial se encuentra en turno para el pago y que no se ha realizado desembolso alguno, por lo cual no se puede hablar de una doble asignación del Tesoro Público, prohibida por el artículo 128 de la C.N.*

*Por lo que frente a este primer requisito es procedente para este Despacho, decretar la medida de suspensión provisional del acto administrativo que ordeno seguir adelante la ejecución.*

*(...)*

*En el presente caso, el demandante ataca la legalidad del acto administrativo que ordenó seguir adelante la ejecución, por lo que no está en posibilidad jurídica de solicitar la suspensión del proceso de cobro coactivo ante*

*COLPENSIONES, por haberse admitido la presente demanda, que procede únicamente cuando se solicita la nulidad del acto administrativo que sirve de título de recaudo.*

*En el acto administrativo demandado, Resolución 5051 de 17 de noviembre de 2017, se ordenó en el artículo tercero el embargo, secuestro y remate de los bienes que llegaren a embargarse o los que en futuro se embarguen, en aras a cancelar la obligación que asciende a la suma de \$51.716.984 por concepto de capital, ordenando así mismo la liquidación del crédito y costas, lo cual incrementaría la obligación cobrada. Por tanto, se estaría ante la existencia de un perjuicio irremediable contra el patrimonio económico del demandante de llegar a hacerse efectivas las medidas cautelares ordenadas por el funcionario ejecutor, antes que se decida de fondo el presente asunto. Concluyendo el Juzgado que se cumplen con los requisitos exigidos por la normatividad vigente para decretar la medida de suspensión provisional del acto administrativo demandado. (Transcripción literal).*

#### **4. EL RECURSO DE APELACIÓN.**

*Advierte la entidad demandada, en síntesis, “(...) que existe una norma expresa dentro del estatuto tributario artículo 835 que establece que los despachos judiciales NO pueden suspender los cobros coactivos de las entidades, sino que estos deben continuar sin llegar hasta el remate de bienes.*

*Así las cosas la suspensión del cobro coactivo adelantado por Colpensiones, se constituye en un acto contra derecho, motivo por el cual debe ser revocado el auto que decreta medidas cautelares”. (Transcripción literal).*

## II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

### 1. PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE APELACIÓN.

Conforme al numeral 5° del art. 243 de la Ley 1437 de 2011, es procedente el recurso de apelación contra el auto que decreta una medida cautelar.

### 2. MEDIDA CAUTELAR - SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS – CASO CONCRETO.

A efecto de la decisión que habrá de adoptarse, en primer lugar, será necesario referirse a la suspensión provisional de los actos administrativos desde el punto de vista normativo, aludiendo a los requisitos para su decreto.

2.1. Así, el art. 229 de la Ley 1437 de 2011 prevé que en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, **las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

Además, el artículo 230 de la misma normativa prevé que las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, **y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda**. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente

podrá decretar una o varias de las medidas que allí se enuncian de manera general.

Hasta aquí se reitera entonces que las medidas cautelares que se podrán adoptar por el Juez o Magistrado ponente se limitan a los procesos declarativos que se tramiten ante esta jurisdicción, y que pueden ser de cuatro tipos o clases, esto es, preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, las cuales tienen como finalidad proteger, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

En términos generales, las **medidas preventivas**, buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la Administración, entre ellas. V.gr. se podrá ordenar la suspensión provisional del acto administrativo que causó el daño, que se interrumpa una acción de la Administración, que se realice un hecho omitido; mientras se decide el fondo del asunto.

Las **medidas conservativas** tienen como finalidad mantener el *statu quo* previo a la decisión, acción u omisión de la Administración para evitar que se vuelva irreversible.

De otro lado las **medidas anticipativas**, tienen como finalidad anticipar, en forma cautelar, el derecho pedido como pretensión principal.

Finalmente, la **medida de suspensión**, que en el fondo se trata de una medida de carácter preventiva, según la cual se podrá suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones, suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo, entre otras.

## **2.2. Procedencia de la Suspensión Provisional - Artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011.**

**2.2.1.** Las medidas cautelares en la regulación contemplada en el nuevo Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo circunscriben su procedencia a los procesos declarativos, solicitud que puede presentarse antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte, debidamente sustentada<sup>2</sup>. A su vez el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 prevé que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, **la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas** en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del **análisis del acto demandado** y su **confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**. Adicionalmente indica que cuando la pretensión sea de restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

La suspensión provisional del acto acusado está instituida como garantía del principio de legalidad que debe revestir toda actuación de la administración y, por su absoluta celeridad, no debe dejar duda en el juzgador sobre su procedencia.

**2.2.2.** Se trata de una medida cautelar accesoria a la petición principal de nulidad y restablecimiento del derecho, y su decisión es de tal

---

<sup>2</sup> Artículo 229 Ley 1437 de 2011

trascendencia que implica resolver con auto interlocutorio una cuestión que es objeto de una sentencia.

Ahora, no debe desconocerse que bajo la nueva normatividad que rige sobre medidas cautelares, la figura de la suspensión provisional se ha flexibilizado, esto es, ya no resulta **menester comprobar la existencia de una infracción manifiesta de la ley**; es decir, que la exigencia de una infracción calificada, de fácil cotejo entre el acto demandado y la norma superior, ha desaparecido para evitar que esta medida quede restringida a casos excepcionales.

En este orden si se encuentra que evidentemente hay una violación de la ley podrá directa e inmediatamente hacer efectiva la tutela judicial tomando la decisión de la suspensión provisional sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso para decirlo así en la sentencia mediante la cual se anule el acto correspondiente.<sup>3</sup>

En los **demás casos**, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- “1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 3. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 4. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 5. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*

---

<sup>3</sup> Libro Memorias. Seminario Internacional del Nuevo Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Consejo de Estado.

- a) *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
- b) *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

**2.2.3.** De acuerdo con lo anterior, se observa que para el decreto de las medidas cautelares se establecieron ciertos requisitos: unos para suspender los efectos de los actos administrativos y otros para las demás medidas cautelares, los cuales se relacionan en el inciso 2 del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011.

### **3. EL CASO CONCRETO.**

**3.1.** En primer lugar, sea del caso precisar que, pese a que el recurso fue propuesto bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2014 sin la reforma que introdujo la Ley 2080 de 2021, al tiempo se propuso nulidad procesal de lo actuado y el Juzgado, al resolver sobre la nulidad, ordenó nuevamente la notificación del auto que decretó la medida cautelar, ello mediante auto del 29 de abril de 2021. De manera que los recursos de reposición y apelación se entiende propuestos una vez surtida en debida forma la notificación de la providencia recurrida, esto es, ya en vigencia de la Ley 2080 de 2021.

**3.2.** En segundo lugar, la apelación únicamente tiene fundamento en lo previsto por el art. 835 del Estatuto Tributario, que a letra transcrita prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 835. INTERVENCIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Dentro del proceso de cobro administrativo coactivo, sólo serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las

*resoluciones que fallan las excepciones **y ordenan llevar adelante la ejecución**; la admisión de la demanda no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción”.*

De manera entonces que no se discute por la parte demandada ningún otro de los argumentos expuesto por el Juzgado de primera instancia, en torno al cumplimiento de los requisitos que prevén los art. 229 y SS de la Ley 1437 de 2011, a efectos de decretar la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo que se demanda.

**3.3.** Así, se pregunta el Tribunal si la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dentro del trámite de nulidad y restablecimiento del derecho, adelantado contra el acto administrativo que ordena llevar adelante la ejecución expedido dentro del trámite de cobro coactivo, tiene la facultad o no de suspender, como medida cautelar, el mentado acto. O si tal facultad se encuentra limitada, en esos casos, por lo previsto en el art. 835 del Estatuto Tributario, como lo alega la parte recurrente.

**3.4.** El Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, en providencia del 29 de septiembre de 2011, expedida en el asunto bajo el radicado N° 17001-23-31-000-2010-00141-01(18678), consideró lo siguiente<sup>4</sup>:

*“En cuanto al argumento de que el acto administrativo demandado no tiene control jurisdiccional, la Sala debe precisar que si bien la liquidación del crédito no se encuentra entre los actos administrativos señaladas en el artículo 835 E.T, lo cierto es que, por vía de interpretación, esta Sección ha entendido que también pueden demandarse, entre otros, el acto que decreta embargos, el que remate bienes del ejecutado, el que liquide el crédito, el que apruebe la liquidación del crédito, etcétera, porque la enunciación del artículo 835 E.T. no*

---

<sup>4</sup> Anota el Tribunal que la cita jurisprudencial que se trae solamente para aludir al aspecto central que interesa al caso, esto es al tema de la medida cautelar.

*es taxativa y en el proceso de cobro coactivo pueden existir otros actos que deciden cuestiones de fondo y que, por ende, tienen control judicial. Se descartan, entonces, los argumentos del apelante, pues la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se presentó en tiempo y el acto administrativo demandado tiene control jurisdiccional.*

*Aclarado lo anterior, la Sala estudiará si se encuentran acreditados los requisitos exigidos por el artículo 152 C.C.A. **para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado.***

*(...)*

*En consecuencia, la Sala confirmará parcialmente el auto apelado, en cuanto admitió la demanda, **pero sólo decretará la suspensión provisional de los artículos 5° y 6° de la Resolución 552 del 6 de julio de 2009.** (...)*. (Negritas y de subrayado del Tribunal)

Valga decir que el Consejo de Estado, en el caso particular, estudió, entre otros aspectos, el recurso de apelación contra el auto que declaró la suspensión provisional del acto administrativo dictado dentro del proceso de cobro coactivo, en el sentido de confirmar la decisión de suspender provisionalmente dicho acto, como medida cautelar, adoptada por la primera instancia en el proceso judicial de nulidad y restablecimiento del derecho.

**3.5.** De otro lado, valga decir que el medio de control bajo el cual se tramite la nulidad del acto administrativo respecto del cual se pretende la suspensión tiene naturaleza declarativa. Así, el art. 229 de la Ley 1437 de 2011 prevé que **“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias**

**para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo**”. Medidas entre las que se encuentra la de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos objeto de control, bajo los presupuestos, además, del art. 230 y SS de la misma Ley.

3.6. Así entonces, lo cierto es que el art. 835 del ET, advierte que la **admisión de la demanda**, ya sea contra el acto resolución que falla las excepciones, la que ordena llevar adelante la ejecución, no **suspende el proceso de cobro**. Pero, lo que sí advierte es que, una vez admitida la demanda contra aquellos actos, el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo de dicha jurisdicción. Nada dice sobre la procedencia o no de la suspensión provisional, como medida cautelar, dentro del trámite contencioso.

Todo lo anterior lleva a concluir que las medidas cautelares previstas en la Ley 1437 de 2011 no están excluidas para ser aplicadas al proceso ordinario declarativo en el que se examine la validez del acto que dispone llevar adelante la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo.

3.7. Ninguno otro argumento se presenta con la apelación respecto del auto recurrido.

3.8. Bajo las razones expuestas el Tribunal procederá a confirmar el auto de fecha 20 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto.

4. De otro lado, atendiendo las previsiones del CGP., entre otras el art. 365, aplicables por remisión del art. 306 de la Ley 1437 de 2011, se condenará en costas a la parte apelante en favor de la parte actora.

Por lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto de fecha 20 de septiembre de 2019, proferido por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, en cuanto decretó medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

**SEGUNDO:** Condenar en costas a la parte apelante y en favor de la parte actora. Liquídense por el Juzgado de Primera Instancia.

**TERCERO:** En firme esta providencia, remítase todas las piezas procesales de las actuaciones que se surtieron en esta instancia al Juzgado de origen, para que hagan parte del expediente electrónico del proceso a cargo del Juzgado.

**CUARTO:** Háganse las anotaciones correspondientes en el programa informático “Siglo XXI”<sup>5</sup> y/o en la herramienta electrónica con que cuente el Tribunal.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

<sup>5</sup> Se precisa que hasta el momento el Tribunal no cuenta con acceso total al sistema electrónico Siglo XXI, atendiendo que se realiza el denominado trabajo en casa, de forma virtual, según lo dispuesto en los Acuerdos del CSJ.

Resuelve apelación auto que decreta medida cautelar.

52001-33-33-009-2019-00060-01 (10550)

Marco Antonio Martínez Vargas Vs.

Colpensiones

Archivo: 2019-060 (105550) Recurso de Apelación – Medida Cautelar.



**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
Magistrado



**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY**  
Magistrada



**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada



Libertad y Orden

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**

**ACCIÓN:** Acción de cumplimiento.  
**RADICACIÓN:** 52-001-23-33-000-2021-00454-00  
**DEMANDANTE:** Felipe Chávez Coral.  
**DEMANDADO:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.  
**INSTANCIA:** Primera

**TEMA:** - Admite Acción de Cumplimiento.

---

**Auto N° 2021-597 S.P.O.**

San Juan de Pasto, treinta (30) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

El señor Felipe Chávez Coral, a nombre propio interpuso Acción de cumplimiento en contra del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, con la finalidad de solicitar el cumplimiento del auto N° 0733 de 2020 de la Comisión Nacional del Servicio Civil (20202230007334 Por medio del cual se da cumplimiento a la orden judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali, dentro de la Acción de Tutela promovida por el señor FELIPE ERNESTO CHÁVEZ CORAL contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de la Convocatoria 433 de 2016 – ICBF).

Presentado el escrito de corrección solicitado mediante auto del 24 de noviembre de 2021, y teniendo en cuenta que se subsanaron las falencias anotadas, procede el Tribunal a pronunciarse acerca de la admisión de la demanda antes referida.

Resulta oportuno aclarar que en el presente asunto no resulta aplicable el inciso cuarto del art. 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021<sup>1</sup>. Ello, con fundamento en el artículo 30 de la Ley 393 de 1997, que dispone que se seguirá la normatividad vigente en materia contencioso administrativa en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento, por la celeridad en el trámite y el término perentorio para resolver.

Por lo anterior **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, SALA DE DECISIÓN,**

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** Admitir en trámite la demanda de acción de cumplimiento referenciada.

**SEGUNDO:** Notifíquese de este proveído al **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF** a quien se le entregará copia de la demanda y de sus anexos a costa de la parte interesada, en donde se le informará de la admisión de la presente acción de cumplimiento, de los informes requeridos y de la remisión de los antecedentes administrativos requeridos en este proveído.

---

<sup>1</sup> “El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente”

Se observarán las previsiones de los artículos 13 y 14 de la Ley 393 de 1997.

La parte accionada podrá intervenir y solicitar o allegar pruebas, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación. El referido término de tres (3) días, comenzará a correr al día siguiente del envío del mensaje dirigido al buzón de notificaciones judiciales, por cuanto en el presente asunto no resulta aplicable la modificación introducida por el art. 48 de la Ley 2080 de 2021 al inciso cuarto del art. 199 de la Ley 1437 de 2011.

**La contestación por parte de la entidad demandada, deberá ser remitida a través de mensaje de datos al buzón de correo electrónico: [deso4tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:deso4tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co).**

**TERCERO:** La parte accionada informará dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación, todas y cada una de las acciones adelantadas en torno a la solicitud de cumplimiento de fecha 17 de febrero de 2020 y el cumplimiento del auto N° 0733 de 2020 de la Comisión Nacional del Servicio Civil (20202230007334 Por medio del cual se da cumplimiento a la orden judicial proferida por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Cali, dentro de la Acción de Tutela promovida por el señor FELIPE ERNESTO CHÁVEZ CORAL contra la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de la Convocatoria 433 de 2016 – ICBF). Remitirán copias de los documentos respectivos.

**CUARTO:** Se informa que la sentencia se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento.

**QUINTO:** Notifíquese el presente auto mediante estados electrónicos y mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones judiciales y/o correo electrónico de las partes.

**SEXTO:** En aplicación de los principios de economía procesal y celeridad procesal, de tutela judicial efectiva y prevalencia del derecho sustancial se dispone:

**6.1.** Oficiar al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Magistrado Ponente EDUARDO ANTONIO LUBO BARRIOS para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, se sirva remitir con destino al proceso de la referencia copia del expediente electrónico No. 76001-33-33-003-2020-00186-01 correspondiente a la Acción de Tutela promovida por el señor Felipe Chávez Coral contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR Y la COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.

**6.2.** Requerir a la parte demandante para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación aporte copia de la solicitud presentada el 17 de febrero de 2020 al ICBF, frente a la cual se pronuncia el Director de Gestión Humana del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar mediante oficio con Radicado No. 202112140000104641 del 8 de junio de 2021 (aportada como anexo de la demanda – archivo No. 003 del expediente electrónico).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.**

**Magistrado.**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**S E C R E T A R Í A**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADOS**

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS [www.ramajudicial.gov.co/Tribunales Administrativos/](http://www.ramajudicial.gov.co/Tribunales/Administrativos/) Nariño/Tribunal Administrativo 04/Estados Electrónicos).

**Hoy: 1º DE DICIEMBRE DE 2021**



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ  
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ**  
**SECRETARIO**



Libertad y Orden

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.**

**Asunto** : Conciliación Extrajudicial.  
**Radicado** : 52-001-33-33-006-2021-00074-01 (10623)  
**Convocante** : José Herney Gonzáles López  
**Convocado** : Nación-Mineducación-FNPSM, Fiduciaria La Previsora,  
Departamento de Nariño – Secretaría de Educación.  
**Instancia** : Segunda.

**Temas:**

- *Acuerdo conciliación extrajudicial – Sanción moratoria por el pago tardío de cesantías definitivas.*
- *Apelación de auto que imprueba el acuerdo conciliatorio – Asignación básica para el cálculo de la sanción moratoria – Criterio de Unificación Jurisprudencia – Sección Segunda Consejo de Estado: Asignación básica a la fecha del retiro definitivo del servicio - Sanción moratoria – Cesantías definitivas.*
- *Confirma providencia objeto de apelación – No aprueba*

---

**Auto Des-04-2021-524-SO.**

San Juan de Pasto, diez (10) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

**ASUNTO.**

El Tribunal resuelve el recurso de apelación propuesto por la convocante, contra la providencia del 22 de junio de 2021<sup>1</sup>, expedida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto, mediante la cual improbió la conciliación extraprocesal surtida ante la Procuraduría 207 Judicial I para Asuntos Administrativos bajo la Radicación N° 2558-20 del 16 de diciembre de 2020.

---

<sup>1</sup> El asunto se asignó a quien actúa como Magistrado sustanciador por reparto del día 13 de octubre de 2021, y se recibió por la Secretaría el Despacho el día 14 de octubre de 2021.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Auto Objeto de Apelación.

En la providencia objeto de apelación, el Juzgado de instancia, luego de referirse a los antecedentes de la conciliación a la que llegaron las partes, a los fundamentos normativos y jurisprudenciales respecto de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías, pasó a verificar los requisitos para efecto de decidir sobre la aprobación o no de dicho acuerdo.

En síntesis, la razón que llevó al Juzgado a la improbación del acuerdo fue la siguiente:

“ (...)

*Acudiendo a las reglas jurisprudenciales establecidas, se tiene que **la cesantía definitiva debía calcularse teniendo en cuenta como salario base la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio de JOSÉ HERNEY GONZALES LÓPEZ como docente, es decir, la vigente al 14 de octubre del 2014 -que no tuvo variación en los últimos tres meses- y que equivalía a \$944.566**, conforme a la certificación que obra a folio 173 del expediente que contiene el acuerdo conciliatorio. Lo anterior, teniendo en cuenta que a partir de 15 de octubre de 2015 el convocante tomó posesión de una nueva vinculación -distinta a la que tenía hasta el 14 de octubre-, en virtud del decreto 708 de 10 de octubre de 2014, como consta en las observaciones de la certificación salarial de 23 de marzo de 2021, ya mencionada.*

*Se advierte que, tal como se acreditó en el proceso, mediante resolución No. 3889 del 9 de octubre del 2014, se aceptó la renuncia de JOSÉ HERNEY GONZALES LÓPEZ en el cargo de docente provisional y la resolución que ordenó el reconocimiento y pago de cesantías definitivas No. No. 1167 del 3 de agosto del 2016, se expidió en razón a la renuncia del convocante, aceptada mediante la resolución No. 3889 del 9 de octubre del 2014, efectiva a partir del 15 de octubre del 2014 -fecha en la cual tomó posesión del nuevo grado docente por mandato de nueva vinculación ordenada en decreto 708 de 10 de octubre de 2014-, por haber prestado sus servicios docentes en el lapso comprendido entre el 24 de agosto del 2009 y el 14 de octubre del 2014 -fecha en la que devengó el*

último salario que correspondía a la vinculación que feneció con la resolución 3889 ya citada y que se constituye en la base de liquidación de la sanción moratoria derivada del pago tardío de las cesantías definitivas reclamadas por la terminación de dicha relación laboral como docente en el municipio de Mallama-.

3.2.5.2. Ahora bien, la entidad convocada estableció que existen 116 días de mora, que la asignación básica aplicable corresponde a \$1.534.628 y que el valor de la mora equivale a \$5.933.864, por lo que la propuesta de acuerdo conciliatorio se efectúa sobre el 90% del valor de la mora, es decir, asciende a la suma de \$5.340.477.

Verificado lo expuesto en el numeral anterior, con el salario básico equivalente a \$944.566 y los 116 días de mora, la sanción moratoria equivalía a \$3.652.322 ( $944.566/30*116$ ), por lo que el 90% asciende a \$3.287.090,

En ese sentido, de lo acordado por las partes y lo analizado por este Despacho, se concluye que el valor conciliado no se ajusta a derecho y, en consecuencia, esta célula judicial considera que el acuerdo conciliatorio logrado entre JOSÉ HERNEY GONZALES LÓPEZ y la NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO – FIDUPREVISORA S.A. resulta lesivo para el patrimonio público y es violatorio de la ley.

Así las cosas, el despacho considera que no resulta procedente impartir aprobación al acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes ante la Procuraduría 207 Judicial I para asuntos administrativos”. (Subrayado y negrillas del Tribunal). (Transcripción literal).

## **2. Sobre el Recurso de Apelación.**

Oportunamente la parte convocante propuso recurso de apelación frente a la decisión del Juzgado, argumentando lo siguiente:

**“Teniendo en cuenta la Sentencia de Unificación del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ Bogotá D. C. dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15) Actor: JORGE LUIS OSPINA CARDONA Demandado: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO Y DEPARTAMENTO DEL TOLIMA, dicha Corporación sentó jurisprudencia en el siguiente sentido:**

**TERCERO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que, en tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la **asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro** del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora sin que varíe por la prolongación en el tiempo. (Negrita y Subrayado fuera del texto).

De la documentación aportada como prueba en la solicitud de conciliación se aportó la Resolución 3889 de 2014 en la cual en su artículo 2 resuelve:

Retirar del servicio al señor JOSE HERNEY GONZALES LOPEZ, identificado (a) con C.C. No. 87551488, quien ostenta el cargo de Docente Provisional, en la Centro Educativo Pueran del Municipio de Mallama (Piedrancha) (N). **El presente retiro se hará efectivo a partir del 15 de octubre de 2014** (Negrita y Subrayado fuera del texto).

Con base a ello, no es óbice para que por parte del Despacho se impruebe el Acuerdo conciliatorio, toda vez que conforme al certificado de salarios anexado se evidencia que el señor es escalafón ET4, es decir, que al momento de su retiro el 15 de octubre de 2014 contaba con una asignación básica de \$1.534.628. (...)” (Transcripción literal).

## **II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.**

1. Según el numeral 3° del art. 243 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>, el auto que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales admitirá recurso de apelación. No obstante, el auto que aprueba una conciliación sólo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
2. En primer lugar, el objeto de la apelación gira en torno al salario base que se debe tener en cuenta para la liquidación de la sanción moratoria por el pago tardío de cesantías definitivas. Esto es, si el que el actor devengaba para el mes de octubre de 2014 (\$944.566), fecha en la

<sup>2</sup> Modificado con el art.62 de la ley 2080 de 2021.

que se aceptó la renuncia del docente o el que, según la convocante, devengaba para la fecha del retiro (\$1.534.628).

3. Revisado el acto administrativo contenido en la Resolución N° 1167 de 03 de agosto de 2016, mediante la cual se ordenó el reconocimiento y pago de **cesantías definitivas** en favor del convocante, en la parte considerativa se precisó, que la solicitud se dirigía al pago de cesantías **definitivas** del actor por el periodo que laboró como docente Departamental Sistema General de Participaciones, cuya constancia expedida por la Secretaría de Educación Departamental de Nariño da cuenta de la prestación del servicio entre el 24-08-2009 y el 14-10-2014. De manera que, claramente los valores reconocidos por concepto de cesantías **definitivas**, corresponde a dicho periodo.

4. Claramente la petición que se elevó ante la administración para el pago de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías definitivas, tiene como fundamento las **cesantías definitivas** reconocidas mediante la Resolución antes aludida, esto es, valga reiterar, por el periodo comprendido entre el 24-08-2009 y el 14-10-2014.

5. Así, del documento que obra en la página 28 de la solicitud de conciliación, al convocante se le aceptó la renuncia al cargo de Docente en Provisionalidad y se lo retiró del servicio a partir del 15 de octubre de 2014 (Resolución 3889 de 2014).

6. Así entonces, ciertamente, tal como advierte el Juzgado de primera instancia, fue la Secretaría de Educación Departamental de Nariño la que expidió el certificado salarial del actor para el año 2014, tal como se puede observar en la página 175 del archivo “001AcuerdoConciliatorio”, según

el cual, si bien el docente convocante perteneció al escalafón ET1 para dicha fecha (2014), lo cierto es que los salarios devengados entre enero y lo corrido de octubre de 2014, fue de \$944.566.

Lo anterior bajo la observación que se anotó en dicha certificación, según la cual: *“Estos salarios son de la vinculación con el Decreto 512 de junio de 2009, posesión mediante Acta N°096 fecha de posesión junio 24 de 2009, con grado de escalafón ET1, laboro hasta 14 de octubre de 2014”*. (Transcripción literal).

7. De lo anterior se puede concluir, así sea para reiterar, que la solicitud de pago de **cesantías definitivas** que se elevó en el 2016, comprende el periodo laborado como docente en provisionalidad (**24-08-2009 al 14-10-2014**), pues se entiende aceptada la renuncia del docente y retirado del servicio a partir del 15 de octubre de 2014.

Por lo tanto, la sanción moratoria por pago tardío de esas cesantías debe calcularse también con fundamento en la asignación básica vigente a la fecha en que se produjo el retiro definitivo del servicio, esto es, el del 2014.

8. Distinto resulta, para los efectos que aquí se estudian, que el mismo convocante, nuevamente se haya vinculado al servicio docente, luego del 15 de octubre de 2015.

9. De manera que, acogiendo el criterio de unificación jurisprudencial expuesto por la Sección Segunda Subsección B de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en providencia del 18

de julio de 2018, bajo la Radicación número: 73001-23-33-000-2014-00580-01(4961-15)<sup>3</sup>, a la que alude la parte convocante en su escrito de apelación, ha de concluirse que en el caso concreto la asignación básica que le correspondía al actor a la fecha del retiro definitivo es la de \$944.566, con la que ha debido calcularse lo adeudado por concepto de sanción moratoria, tal como lo consideró el Juzgado de primera instancia.

**10.** En tal sentido el Tribunal habrá de apartarse respetuosamente de los argumentos expuestos por la parte convocante en el escrito de apelación y en su lugar, procederá a confirmar la providencia objeto de apelación.

**11.** A lo anterior valga agregar que la voluntad informada por las partes en el trámite de conciliación extrajudicial bajo la cual se construyó el acuerdo conciliatorio dista de la verificación del cálculo que hizo el Juzgado de primera instancia respecto de lo adeudado por concepto de sanción moratoria por el pago tardío de cesantías, considerando para ello un valor distinto de la asignación básica que sirve como base para su cálculo, no pudo haberse impartido aprobación del acuerdo conciliatorio presentado. Ello, además, por cuanto sería lesivo del patrimonio público, en tanto se estaría reconociendo un derecho económico por mayor valor al que corresponde.

En consideración a lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

---

<sup>3</sup> "(...) **TERCERO: SENTAR JURISPRUDENCIA** en la sección segunda del Consejo de Estado para señalar que, en tratándose de cesantías definitivas, el salario base para calcular la sanción moratoria será la asignación básica vigente en la fecha en que se produjo el retiro del servicio del servidor público; a diferencia de las cesantías parciales, donde se deberá tener en cuenta para el mismo efecto la asignación básica vigente al momento de la causación de la mora sin que varíe por la prolongación en el tiempo. (...)".

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la providencia del 22 de junio de 2021, expedida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto, conforme a los motivos expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría del Tribunal, remítase (de manera digital o electrónica) el asunto al Juzgado de origen.

**Notifíquese y Cúmplase.**



**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**  
Magistrado



**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY**  
Magistrada



**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**  
Magistrada



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**

**Asunto:** Resuelve apelación de auto  
**Acción:** Ejecutivo Contractual  
**Instancia:** Segunda  
**Actor:** SIMTECOL LTDA  
**Accionado:** Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE.  
**Radicado:** 52-835-33-31-001-2021 – 00153-01 (10636)

**Tema:**

- *Se revoca parcialmente el auto por el cual se niega el decreto de medida cautelar- embargo de dinero o créditos.*
- *Principio de inembargabilidad de recursos públicos no es absoluto- Se aplica las excepciones previstas por la jurisprudencia y la normativa- Referencia normativa y jurisprudencial.*
- *Referencia a recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.*
- *Aplicación del Código General del Proceso.*
- *Trámite de la apelación según el CGP.*

**Auto 2021-571 Do4 SPO**

San Juan de Pasto, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno  
(2021).

## **ASUNTO**

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra el auto de fecha 23 de junio de 2021, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tumaco, mediante el cual decidió abstenerse de decretar la medida cautelar de embargo y secuestro de las sumas de dinero que corresponden al Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La Demanda.**

Los hechos de la demanda se resumen de la siguiente manera:

- La parte demandante y demandada suscribieron el día 16 de enero de 2020 el contrato Suministro con No. 202001010, el cual tuvo por objeto “Suministro de medicamentos” a la ESE. El valor de dicho contrato se pactó por la suma de \$38.865.672.
- Señala que el contrato de suministro se suscribió por un plazo de ejecución de 2 meses, esto es, hasta el 16 de marzo de 2020. Agrega que se realizaron 3 remisiones de suministros, realizadas los días 17 de enero, 21 de enero y 27 de enero de 2020, por valores de \$13.704.480, \$23.226.552 y \$1.934.640, respectivamente.
- Manifiesta la parte demandante que SIMTECOL LTDA allegó el acta de entrega de la factura de venta No. SE43 al Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE, con fecha de entrega de 12 de marzo de 2020 y fecha de vencimiento de 16 de marzo de 2020, por un valor total de TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS COLOMBIANOS (\$38.865.672).
- Agrega que el día 20 de marzo de 2020 las partes suscribieron ACTA DE TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN BILATERAL del contrato de

suministro N° 202001010, en la cual se indicó que había un saldo a favor del contratista, equivalente a la suma de TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS COLOMBIANOS (\$38.865.672 COP).

- Señala la parte demandante que ésta cumplió con lo pactado en el contrato de suministro No. 202001010, en un 100% como se evidencia en las respectivas remisiones, acta de entrega y facturas de suministro.
- Indica que el valor que tenía que pagársele al contratista con ocasión del contrato No. 202001010, debía ser cancelado en un solo pago, según la factura de venta, dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación, misma que fue entregada y aceptada por el Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE., el día 12 de marzo de 2020.
- En virtud de lo anterior, la parte demandante pretende que se libre mandamiento ejecutivo de pago, por la suma de \$38.865.672, con ocasión de la obligación contenida en el acta de liquidación de fecha 20 de marzo de 2020, derivada del contrato No. 202001010, más los intereses moratorios que se causaron a partir del día siguiente y hasta la fecha en que se haga efectivo el pago.

Así mismo solicita se condene a costas y agencias en derecho.

- Mediante auto de fecha 23 de junio de 2021, el Juzgado libró mandamiento de pago en los siguientes términos:

*“PRIMERO: Librar mandamiento de pago en favor de Simtecol Ltda. y en contra del Hospital Sagrado Corazón de Jesús E.S.E., por las siguientes sumas liquidados de dinero, a saber:*

- Por el valor de TREINTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS COLOMBIANOS (\$38.865.672 COP), por obligación clara, expresa y exigible reconocida y no pagada en el título ejecutivo contenido en el acta de liquidación de fecha 20 de marzo de 2020 del contrato de suministro de medicamentos No 202001010 más los intereses moratorios a que haya lugar, sin perjuicio de la actualización de precios, de conformidad con los postulados de la Ley 80 de 1993, norma aplicable al presente asunto.

- Las sumas derivadas de costas y agencias en derecho. (...)"

- Mediante escrito separado la parte demandante solicitó como medida cautelar lo siguiente:

*“1. EL EMBARGO Y SECUESTRO de los dineros, derechos y/o créditos que le adeuden a la entidad demandada por cualquier concepto de venta de servicios, las siguientes entidades:*

- a) EPS INDIGENA MALLAMAS.
- b) EMSSANAR EPS-S.
- c) COMFAMILIAR DE NARIÑO EPS.
- d) SANITAS EPS.
- e) PROINSALUD.
- f) MEDIMAS EPS.
- g) LA PREVISORA SEGUROS S.A.
- h) SEGUROS DEL ESTADO S.A.
- i) NUEVA EPS.
- j) POLICÍA NACIONAL – MINISTERIO DE DEFENSA.

*Con el fin de hacer efectivas estas medidas, ruego se oficie a las entidades ya enunciadas, ordenando la inscripción de las medidas cautelares solicitadas y en consecuencia la consignación en las cuentas de depósitos judiciales a órdenes de su despacho, informando el número de la cuenta de depósitos judiciales. Una vez expedidos los oficios, el suscrito se compromete a su respectiva radicación.*

2. EL EMBARGO Y SECUESTRO de los dineros que la entidad demandada tenga en las cuentas corrientes, de ahorros, CDT o cualquier título bancario o financiero, en las entidades financieras que se relacionan a continuación, cuyos dineros no pertenezcan al Sistema General de Participaciones, lo anterior con fundamento en la Ley 715 de 2001 y Decreto 1101 de 2007: BBVA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO DE BOGOTA, BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, COLPATRIA, AV VILLAS, DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, PICHINCHA, CITIBANK y BANCO POPULAR.

*Con el fin de hacer efectivas estas medidas, ruego se oficie a las entidades ya enunciadas, ordenando la inscripción de las medidas cautelares solicitadas y en consecuencia la consignación en las cuentas de depósitos judiciales a órdenes de su despacho, informando el número de la cuenta de depósitos judiciales. Una vez expedidos los oficios, el suscrito se compromete a su respectiva radicación.*

*3. EL EMBARGO Y SECUESTRO de los bienes muebles, enseres y demás que sean susceptibles de la cautela que sean de propiedad de la demandada.”*

## **2. Providencia Impugnada.**

Mediante providencia del 23 de junio de 2021, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Tumaco se abstuvo de decretar la medida cautelar solicitada, por las siguientes razones:

En primer lugar, sustenta la necesidad de determinación de los bienes objeto de la medida cautelar, conforme al inciso 5 del art. 83 del CGP. Señaló que para el efecto es necesario que al momento de decretar la medida cautelar se identifique la naturaleza de los recursos que podrían ser embargados en aras de proteger los recursos de la seguridad social, a cargo de la administración.

En segundo lugar, hizo referencia al artículo 594 inciso 1º del Código General del Proceso, a la Ley 1751 del 2015 artículo 25, al artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como a la sentencia C- 1154 del 2008, para finalmente concluir que la inembargabilidad de los recursos públicos no opera como regla general.

Finalmente señaló que en el caso objeto de estudio no era dable acceder a la solicitud de medidas cautelares en tanto era deber del ejecutante denunciar los bienes del deudor, en este caso determinando la naturaleza de los derechos y objetos y cuentas bancarias, especificando el tipo de recursos que ahí se depositan. Indicó que era carga de la parte señalar sobre cuáles recursos debía recaer la medida pretendida y en tanto no se cumplieron tales requisitos se abstuvo de decretar la medida cautelar.

Mediante auto de fecha 23 de agosto de 2021, el Juzgado resolvió el recurso de reposición manteniendo la decisión bajo los siguientes argumentos:

*“...En este sentido, es claro que, como se dijo en providencia que precede, para decretar una medida cautelar, se debe identificar claramente la naturaleza de los recursos que podrán ser embargados, toda vez que los recursos de seguridad social a cargo de la administración deben protegerse, pues no pueden verse afectados servicios de interés general a fin de satisfacer un interés particular.*

*Ante ello, el Despacho precisa que al tratarse de una medida cautelar que se encuentra dirigida a los bienes o recursos públicos, éstas deben estar determinadas en cuanto a la naturaleza de los derechos y/o créditos, cuentas bancarias y bienes muebles y enseres donde van dirigidas, especificando el tipo de recursos que ahí se depositan.*

*Es decir, en el presente proceso el ejecutante no ha señalado de manera concreta cuáles son los recursos o bienes susceptibles de embargo, y que en todo caso no afectará de ningún modo los recursos públicos que en el presente asunto financian la salud y/o se afecte el Presupuesto General de la Nación.*

*Así las cosas, no se encuentran demostrados los preceptos para dar aplicación a la excepción de inembargabilidad y en ese sentido es claro que no existen elementos necesarios para reponer la decisión adoptada y que hoy es objeto de recurso...”*

### **3. El Recurso de Apelación.**

La parte demandante interpone recurso de apelación contra la anterior providencia<sup>1</sup>, el cual se resume de la siguiente manera:

Indicó que en el escrito de medidas cautelares solicitó que éstas recaigan sobre los recursos provenientes de la venta de servicios, los cuales son considerados presupuestalmente como recursos propios provenientes de los contratos con las EPS y no provienen de los recursos del Sistema General de Participaciones. Aclaró que el alcance de dicha medida cautelar no afectaba recursos de naturaleza inembargable.

Señaló que el Juzgado desconoció la sentencia de 25 de marzo del 2021 de la Sección Quinta del Consejo de Estado en la cual recoge la *ratio decidendi* de diversos proveídos sobre las excepciones de inembargabilidad de los recursos propios y que además determinan qué tipo de cuentas son embargables y faculta a la autoridad judicial para requerir información precisa del ejecutado sobre el número de cuentas y bienes para luego decretar la cautelar. Citó apartes de la providencia referida.

Solicita que en caso de no reponerse la decisión se conceda el recurso de apelación para que se ordene el decreto de las medidas cautelares solicitadas en su escrito.

## II. CONSIDERACIONES

---

<sup>1</sup> Valga indicar que si bien la parte remitió el escrito de reposición y apelación el día 28/06/2021, este se entiende recibido el día 29 de junio por cuanto el correo fue remitido a las 19:02 horas.

## **1. NORMAS APLICABLES.**

En relación al trámite que habrá de imprimirse al presente asunto debe tenerse en cuenta que la ley 1437 de 2011 no prevé un trámite expreso para los procesos ejecutivos, por lo que es necesario remitirse a las disposiciones del Código General del Proceso, en virtud de lo establecido en los artículos 299 y 306 del C.P.A.C.A.

## **2. AUTO APELABLE.**

- 2.1.** Conforme al artículo 321-8 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) **el auto que resuelve sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla es apelable.**

De esta forma se considera que el auto de fecha 23 de junio de 2021 al haber decidido sobre las medidas cautelares solicitadas dentro del proceso de la referencia, es susceptible del recurso de apelación y al haber sido interpuesto y sustentado dentro de la oportunidad legal, es entonces, ahora, pertinente entrar a estudiar a fondo el asunto.

## **2. Aspectos Preliminares.**

### **2.1. Oportunidad Procesal del Decreto de Medidas Cautelares en Procesos Ejecutivos.**

El artículo 599 del C.G.P. regula las medidas cautelares de 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)*

## **2.2. Medidas Cautelares en Procesos Ejecutivos Contencioso Administrativos- Bienes Inembargables.**

El decreto de las medidas cautelares en el proceso ejecutivo tramitado por esta jurisdicción, reviste especiales características, en consideración a que los bienes objeto de dichas medidas no son de carácter particular y al pertenecer al Estado son bienes afectados para una finalidad constitucional y legal definida<sup>2</sup>; correspondiéndole al juez determinar si es viable el decreto de dichas medidas.

Se procede entonces a hacer una referencia normativa y jurisprudencial sobre los recursos o bienes inembargables.

**2.2.1.** El principio de inembargabilidad aparece consignado en el artículo 63 de la Carta, así:

*“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio*

---

<sup>2</sup> En el artículo 63 de la Constitución, se establece que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación **y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.**

*arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

Se consagra entonces la facultad al legislador para determinar o establecer bienes con calidad de inembargables.

2.2.2. El artículo 2º, (modificado por el artículo 1º del Decreto 3861 de 2004) del Decreto 1807 de 1994 establece:

**“ARTÍCULO 20.** *Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.*

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

2.2.3. Por su parte el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 - C.G.P- dispone que además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar los siguientes bienes:

*“1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.*

2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios<sup>3</sup>.

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

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

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.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

---

<sup>3</sup> A título de ejemplo valga citar que mediante Circular 59 de octubre 6 de 2021 la Superintendencia Financiera estableció las sumas depositadas en cuentas de ahorro que son **inembargables**, a partir del 1 de octubre de 2021.

10. *Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.*
11. *El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.*
12. *El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.*
13. *Los derechos personalísimos e intransferibles.*
14. *Los derechos de uso y habitación.*
15. *Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.*
16. *Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.”*

### **2.3. Sobre el Sistema General de Participaciones - SGP**

**2.3.1.** A partir de la vigencia de la Ley 715 de 2001, la Nación transfiere a las entidades territoriales los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones -SGP-, los cuales son asignados y distribuidos por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional y por el Departamento Nacional de Planeación.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1176 de 2007, el Sistema General de Participación -SGP-, está conformado por cuatro participaciones con destinación específica, así: Participación del Sector Educativo, Participación del Sector Salud, Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico y una Participación para Propósito General; las mismas están asignadas en el presupuesto de gastos de los Ministerios de Educación Nacional; de Salud y Protección Social; Hacienda y Crédito Público y Vivienda, Ciudad y Territorio, respectivamente y son girados o transferidos por cada uno de ellos.

El giro de la participación para Propósito General que le corresponde al Ministerio de Hacienda y de las Asignaciones Especiales de: Alimentación Escolar, Resguardos Indígenas y Municipios Ribereños del Magdalena, se realiza a los Municipios, así como el giro al FONPET, dentro de los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 81 de la Ley 715 de 2001, a las cuentas bancarias que para tal fin ha registrado el municipio, en cumplimiento del Decreto 359 de 1995.

**2.3.2.** El artículo 91 de la Ley 715 de 2001 prohibió expresamente la Unidad de caja cuando dispuso:

**Artículo 91.** *Prohibición de la Unidad de caja. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.*

*Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.*

**2.4.** Respecto al principio de inembargabilidad de recursos públicos la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>4</sup> dispuso:

“ (...)”

#### **2.5. Principio de inembargabilidad de recursos públicos.**

*La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales<sup>5</sup>.*

**No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional.**

**Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de<sup>6</sup>:**

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta- CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez- Radicación Número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717) - Actor: Marlon Andrés Muñoz Guzmán - Demandado: Superintendencia Financiera De Colombia- Auto. Bogotá D.C., Ocho (8) De Mayo De Dos Mil Catorce (2014)

<sup>5</sup> Cfr. sentencias C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, ., C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003 y C-192 de 2005.

<sup>6</sup> Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

- i) *la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas*<sup>7</sup>;
- ii) *sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones*<sup>8</sup>; y
- iii) **títulos que provengan del Estado<sup>9</sup> que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible<sup>10</sup>. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.**

Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008<sup>11</sup>, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP **a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral**<sup>12</sup>

(...)

## **2.6 Procedimiento para el pago de créditos a cargo del Estado**

<sup>7</sup> Cfr. sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

<sup>8</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>9</sup> Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.

<sup>10</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997.

<sup>11</sup> **Inembargabilidad.** Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.

<sup>12</sup> Cfr. sentencia C-1154 de 2008.

El artículo 19 del Decreto 111 de 1996<sup>13</sup> prevé que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Sin embargo, señala que “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”.

Adicionalmente, previene a los funcionarios judiciales para que se abstengan de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en este artículo, so pena de mala conducta.

**Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el entendido 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 se indica en esta norma 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<sup>14</sup>.**

En esa oportunidad advirtió la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración.

---

<sup>13</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>14</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997.

**En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudirse al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso<sup>15</sup>.**

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

#### **2.4 De los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.**

Al respecto, la Constitución Política en su artículo 48, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, establece la irrenunciabilidad del derecho a la Seguridad Social, sin que pueda utilizar sus recursos para fines distintos:

“... La seguridad social solo podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

Por su parte, la Ley 100 de 1993, en su artículo 9. previene: que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social en salud para fines diferentes a ella.

---

<sup>15</sup> Artículo 336 del C. de P. C. señala que “La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de ésta, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

Correlativamente, el art. 275 de la Ley 1450 de 2011, consagra de manera expresa la inembargabilidad de recursos de la salud. Así estableció:

“ Deudas por concepto del régimen subsidiado.

(...).

PARÁGRAFO 2°. Los recursos que la Nación y las Entidades Territoriales destinen para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables. En consecuencia de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado "EPS-s" con cargo a dichos recursos cancelarán en forma prioritaria los valores adeudados por la prestación del servicio a las IPS Públicas y Privadas. Los cobros que realicen las IPS a las EPS-s requerirán estar soportadas en títulos valores o documentos asimilables, de acuerdo con las normas especiales que reglamenten la prestación del servicio en salud.

Por su parte, el Artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, establece que, «los recursos públicos que financian la salud (...) tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente».

La Corte Constitucional en sentencia **C-313 de 2014**, al examinar la constitucionalidad de dicha norma anotó:

*“El artículo 25 del Proyecto de Ley hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.*

*De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional con lo cual, se controla el uso que a los recursos de la salud*

den los diferentes actores del sistema. La Corte tampoco encontró razones que pusieran en tela de juicio la constitucionalidad de la inembargabilidad de tales recursos, sin embargo, se observó que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y, por ende, no tiene carácter absoluto, debiendo entonces atenderse al momento de la aplicación del precepto, lo sentado por la jurisprudencia en materia de excepciones al mandato que excluye respecto de los caudales de la salud la medida cautelar.

En este sentido, como de la parte final de la disposición que establece que “... no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente” podría interpretarse que el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad, lo cual contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política, resulta procedente excluir esa interpretación y, por ende, se declara la exequibilidad del artículo 25 precisando que una lectura desde la Constitución permite afirmar que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con garantizar el derecho a la salud de las personas.”.

Allí se deja en claro que la inembargabilidad es un principio que no tiene carácter absoluto, siendo viable examinar entonces, cada caso y a la luz de las normas y las excepciones previstas por la jurisprudencia. Es claro entonces que la inembargabilidad no es una regla.

### **3. Práctica de la Medida Cautelar.**

**3.1.** Ab initio debe advertir este Tribunal que mediante auto de fecha 23 de junio de 2021 el Juzgado de instancia libró mandamiento de pago por las sumas y conceptos allí indicados. De tal manera que existiendo mandamiento de pago es viable examinar el Decreto de las medidas cautelares.

De otro lado, hace notar el Tribunal que de los hechos de la demanda y de sus anexos se advierte que la obligación o crédito que se ejecuta proviene de un contrato “suministro de medicamentos”, suministro, se colige, efectuado por la parte ejecutante en favor de la ESE ejecutada. De tal manera que entiende el Tribunal que se trata de un contrato relacionado con la prestación del servicio de salud que tendría la ESE demandada.

**3.2. Decreto de embargo y secuestro de dineros en las cuentas corrientes, de ahorros y CDT o cualquier título bancario o financiero cuyos dineros no pertenezcan al Sistema General de Participaciones que disponga el Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE.**

Se encuentra que en el presente asunto pretende el actor que dentro del proceso ejecutivo adelantado contra el Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE se decrete la medida cautelar de embargo y secuestro de las sumas de dinero depositadas en las cuentas corrientes de los bancos cuyos dineros no pertenezcan al Sistema General de Participaciones: BBVA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO DE BOGOTA, BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, COLPATRIA, AV VILLAS, DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, PICHINCHA, CITIBANK y BANCO POPULAR.

Al respecto, se encuentra que el *A quo* en auto de fecha 23 de junio de 2021, se abstuvo de decretar dicha medida, debido a que el actor no precisó la naturaleza de las cuentas bancarias ni especificó el tipo de recursos que allí se depositan.

Ahora, a título ilustrativo se cita las previsiones del art. 593 del CGP., tanto en el porcentaje objeto de embargo, como en la forma de practicar éste. En efecto, la norma establece:

**“Artículo 593.** Embargos. Para efectuar embargos se procederá así:

(...)

3. El de bienes muebles no sujetos a registro y el de la posesión sobre bienes muebles o inmuebles se consumará mediante el secuestro de estos, excepto en los casos contemplados en los numerales siguientes.

4. El de un crédito u otro derecho semejante se perfeccionará con la notificación al deudor mediante entrega del correspondiente oficio, en el que se le prevendrá que para hacer el pago deberá constituir certificado de depósito a órdenes del juzgado. Si el deudor se negare a firmar el recibo del oficio, lo hará por él cualquiera persona que presencie el hecho.

Al recibir el deudor la notificación deberá informar acerca de la existencia del crédito, de cuándo se hace exigible, de su valor, de cualquier embargo que con anterioridad se le hubiere comunicado y si se le notificó antes alguna cesión o si la aceptó, con indicación del nombre del cesionario y la fecha de aquella, so pena de responder por el correspondiente pago, de todo lo cual se le prevendrá en el oficio de embargo.

La notificación al deudor interrumpe el término para la prescripción del crédito, y si aquel no lo paga oportunamente, el juez designará secuestre quien podrá adelantar proceso judicial para tal efecto. Si fuere hallado el título del crédito, se entregará al secuestre; en caso contrario, se le expedirán las copias que solicite para que inicie el proceso.

*El embargo del crédito de percepción sucesiva comprende los vencimientos posteriores a la fecha en que se decretó y los anteriores que no hubieren sido cancelados.*

(...)

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

De otro lado, tal como lo considera la jurisprudencia del Consejo de Estado “... resulta imposible pretender que el solicitante tenga un conocimiento preciso y detallado de las cuentas en que están depositados los dineros del ejecutado, así como su identificación numérica”<sup>16</sup>.

No obstante la referencia considera el Tribunal que debe mantenerse la negativa de la cautela por cuanto la parte actora no indicó el lugar, la sede o ciudad donde la entidad ejecutada tiene las cuentas bancarias, en los citados bancos, cuyo embargo pretende.

Tal información resulta necesaria para efectos de, si hubiere lugar, remitir las órdenes de embargo y secuestro.

---

<sup>16</sup> CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: RICARDO HOYOS DUQUE. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 25000-23-25-000-1997-4432-02(25809). Actor: INDUSTRIAS FULL S. A. Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

### **3.3. Decreto De Embargo Y Secuestro de dineros, derechos y/o créditos que le adeuden a la entidad demandada por concepto de ventas de servicios.**

La parte demandante en su escrito inicial solicitó el embargo y secuestro de dineros, derechos y/o créditos adeudados a favor de la demandada. Valga precisar que se indicó que tales conceptos debían provenir por concepto de ventas de servicios. Es entonces que se entiende que dichos dineros provienen de actividades ejercidas por la demandada y que ingresan como recursos propios, sin afectar recursos del Sistema General de Participaciones u otros con carácter de inembargable.

No obstante, este Tribunal considera pertinente precisar que ordenará la cautela respecto de los dineros o créditos adeudados a la demandada por parte de las entidades referidas en la cautela. Absteniéndose entonces de hacerlo respecto de lo que la parte ejecutante denomina “derechos”, habida cuenta que tal acepción encierra un concepto demasiado amplio, sin que haya sido precisado por la parte ejecutante. De decretar la medida bajo tal acepción podría afectarse cualquier tipo de derecho de la demandada.

Con base en lo anterior este Tribunal considera pertinente ordenar el decreto de esta medida cautelar respecto de los dineros o créditos atrás aludidos, pero bajo lo normado en el art. 594-3 del CGP, cuando previene que *“pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje”*.

Reiterando nuevamente, que para la práctica de la cautela habrá de verificarse, que tales recursos, por concepto de venta de servicios prestados por la entidad demandada, no tengan el carácter de inembargables.

#### **3.4. Embargo y secuestro de bienes muebles.**

Valga indicar que en el escrito inicial la parte demandante solicitó el embargo de bienes muebles, medida que fue negada por el Juzgado de primera instancia; sin embargo en su escrito de reposición y apelación en el párrafo final de la página 4 señaló: *“De acuerdo, con lo expuesto, solicito se reponga la decisión o en su defecto conforme lo dispone el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, se conceda la apelación para que en su lugar: (...)”* y posteriormente solicitó solo dos medidas, esto es, el embargo y secuestro de los de dineros, derechos y/o créditos que le adeuden a la entidad demandada por concepto de ventas de servicios y el embargo y secuestro de dineros en las cuentas corrientes, de ahorros y CDT o cualquier título bancario o financiero que disponga el Hospital Sagrado Corazón de Jesús ESE, sin realizar una petición expresa respecto a la solicitud de embargo y secuestro de bienes, enseres y demás.

Teniendo en cuenta lo anterior, considera el Tribunal que no hay lugar a realizar un pronunciamiento adicional frente a este aspecto, por cuanto no fue objeto de apelación.

3.5. Ahora, teniendo en cuenta que en el presente asunto se encuentra procedente el decreto de una medida cautelar, considera el Tribunal que en aras de no exceder el valor afectado con la cautela, este Tribunal procederá a determinar el valor del crédito, los intereses moratorios y las costas procesales

Capital más intereses moratorios.

PERIODO			CAPITAL	EN DIAS	INTERES LEGAL	INTERESES
21/03/2020 <sup>17</sup>	al	31/03/2020	\$ 38.865.672	11	1% <sup>18</sup>	\$ 142.507
01/04/2020	al	30/04/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/05/2020	al	31/05/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/06/2020	al	30/06/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/07/2020	al	31/07/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/08/2020	al	31/08/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/09/2020	al	30/09/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/10/2020	al	31/10/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/11/2020	al	30/11/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/12/2020	al	31/12/2020	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/01/2021	al	31/01/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/02/2021	al	28/02/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/03/2021	al	31/03/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/04/2021	al	30/04/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/05/2021	al	31/05/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/06/2021	al	30/06/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/07/2021	al	31/07/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/08/2021	al	31/08/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/09/2021	al	30/09/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/10/2021	al	31/10/2021	\$ 38.865.672	30	1%	\$ 388.657
01/11/2021	al	17/11/2021	\$ 38.865.672	17	1%	\$ 233.194
INTERESES						\$ 7.760.179
CAPITAL MÁS INTERESES						\$ 46.625.851

Ahora, teniendo en cuenta el Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura<sup>19</sup> se tendría como costas la suma de 2 SMMLV, para un valor total de \$ 48.442.903.

<sup>17</sup> Los intereses se calculan desde dicha fecha, teniendo en cuenta lo ordenando en el auto que libró mandamiento.

<sup>18</sup> Los intereses se calculan en dicho porcentaje, teniendo en cuenta lo ordenando en el auto que libró mandamiento

<sup>19</sup> PROCESOS EJECUTIVOS. En única y primera instancia

Obligaciones de dar sumas de dinero; o de dar especies muebles o bienes de género distintos al dinero, de hacer, o de no hacer, que además contengan pretensiones de índole dinerario.

Así entonces el valor del embargo y secuestro que se ordenará no podrá exceder de la suma de \$ 96.885.806, suma correspondiente al valor del doble del crédito (\$48.442.903 incluidos costas).

Luego entonces solo será embargable hasta la tercera parte de dicho valor (art. 594-3 del CGP), que corresponde a la suma de **\$32.295.268**. Ahora, en vista de que el demandante referenció 10 entidades, se deberá limitar el valor a **\$3.229.526, para cada entidad**, en busca de no exceder la orden de la medida cautelar.

Por lo anterior, se revocará parcialmente<sup>20</sup> el auto de fecha 23 de junio de 2021, teniendo en cuenta las consideraciones referidas.

De acuerdo con lo anterior, se decretará la medida cautelar - embargo y secuestro de los dineros o créditos existentes a favor de la ejecutada, provenientes de ventas de servicios, susceptibles de embargo y no

---

a. De mínima cuantía. Si se dicta sentencia ordenando seguir adelante la ejecución, entre el 5% y el 15% de la suma determinada, sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo quinto del artículo tercero de este acuerdo. Si se dicta sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado, entre el 5% y el 15% del valor total que se ordenó pagar en el mandamiento de pago.

b. De menor cuantía. Si se dicta sentencia ordenando seguir adelante la ejecución, entre el 4% y el 10% de la suma determinada, sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo quinto del artículo tercero de este acuerdo. Si se dicta sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado, entre el 4% y el 10% del valor total que se ordenó pagar en el mandamiento de pago

c. De mayor cuantía. Si se dicta sentencia ordenando seguir adelante la ejecución, entre el 3% y el 7.5% de la suma determinada, sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo quinto del artículo tercero de este acuerdo.

Si se dicta sentencia de excepciones totalmente favorable al demandado, entre el 3% y el 7.5% del valor total que se ordenó pagar en el mandamiento de pago. -

De obligaciones de dar especies muebles o bienes de género distintos al dinero, de hacer, o de no hacer, sin contenido dinerario. Entre l y 6 S.M.M.L.V.

En segunda instancia. Entre l y 6 S.M.M.L.V

<sup>20</sup> Ello en tanto se mantiene la negación frente al embargo y secuestro de dineros existentes en cuentas bancarias y también, respecto de bienes muebles y enseres, el cual no fue objeto de apelación por la demandante.

sujetos a prohibición constitucional o legal, tal como atrás quedó advertido.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

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

**PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE** los autos de 23 de junio de 2021 y 26 de agosto de 2021, proferidos por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Tumaco, por las razones aquí expuestas.

**SEGUNDO: DECRETAR** el embargo y secuestro de dineros o créditos que le adeuden a la entidad demandada por concepto de ventas de servicios, conforme a la parte motiva, por parte de las siguientes entidades:

- a) *EPS INDIGENA MALLAMAS.*
- b) *EMSSANAR EPS-S.*
- c) *COMFAMILIAR DE NARIÑO EPS.*
- d) *SANITAS EPS.*
- e) *PROINSALUD.*
- f) *MEDIMAS EPS.*
- g) *LA PREVISORA SEGUROS S.A.*
- h) *SEGUROS DEL ESTADO S.A.*
- i) *NUEVA EPS.*
- j) *POLICÍA NACIONAL – MINISTERIO DE DEFENSA.*

**Cada una de las entidades** limitará el valor del embargo y secuestro de los dineros o créditos objeto de cautela, a la suma de **\$3.229.526.**

Líbrese el oficio respectivo, **con las advertencias del caso**. Los oficios se remitirán por conducto de la parte ejecutante, quien allegará al proceso las correspondientes notas de recibido del oficio respectivo. Las entidades antes referidas tendrán en cuenta las previsiones del art. 593 del CGP.

**CUARTO:** En lo demás se confirma la providencia apelada y la que decide la reposición, de acuerdo con la parte motiva.

**QUINTO:** Infórmese la presente decisión por medio electrónico al Juzgado de Primera Instancia.

**SEXTO:** Oportunamente devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el sistema informático “Justicia XXI<sup>21</sup>” y/o en la herramienta informática con la que cuente el Tribunal.

### **NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE.**

Los Magistrados,

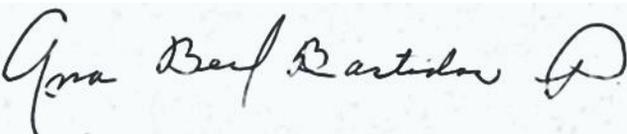
  
**PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA**

---

<sup>21</sup> Se precisa que hasta el momento el Tribunal no cuenta con acceso integral al sistema electrónico Siglo XXI, atendiendo que se realiza el denominado trabajo en casa, de forma virtual, según lo dispuesto en los Acuerdos del CSJ.



**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**  
**Con Aclaración de Voto**



**ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA**