

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 13 Marzo 2020

AUTO INTERLOCUTORIO No. 55**MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-33-33-016-2013-00010-01
EJECUTANTE:	DANIEL GONZALEZ VELEZ
EJECUTADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FOMAG
ASUNTO	AUTO CONFIRMA AUTO DEL 24 DE JULIO DE 2019

I. OBJETO DE LA DECISION

Se procederá a resolver el recurso apelación interpuesto por la parte ejecutante, contra el auto interlocutorio del 24 de julio de 2019, proferido por el Juzgado 16 Administrativo Oral del Circuito de Cali, que negó a la parte ejecutante la solicitud de confirmar la medida cautelar decretada mediante providencia del 4 de junio de 2019.

II. ANTECEDENTES

El señor DANIEL GONZALEZ VELEZ, a través de apoderado judicial presentó proceso ejecutivo contra la NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG y solicitó la medida cautelar de embargo de las cuentas que se llegare a tener en diferentes bancos por parte de la FIDUPREVISORA, la cual fue resuelta mediante providencia del 04 de junio de 2019 (ver folio 57).

A folios 80 al 81 la parte demandante solicita sea confirmada a la entidad bancaria Bancolombia la medida de embargo de la cuenta basado en los fundamentos jurídicos de legalidad de la medida decantado por el Honorable Consejo de Estado.

III. DE LA PROVIDENCIA APELADA:

Mediante auto del 24 de julio de 2019, se rechazó dicha solicitud toda vez que las rentas y recursos que pertenecen al Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se encuentran incorporados en el presupuesto general de la Nación, razón por la cual gozan de la garantía de inembargabilidad en los términos del artículo 6 de la Ley 179 de 1994.

IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

La parte recurrente fundamentó el recurso en los siguientes puntos:

- i) “si bien existe un principio de inembargabilidad de recurso del presupuesto general de la Nación, del Sistema General de Particiones y de las entidades territoriales, este no es ABSOLUTO, si no que admite EXCEPCIONES que han sido decantadas tanto por la jurisprudencia constitucional como la contenciosos administrativa.



- ii) Las excepciones al principio de inembargabilidad de los fondos públicos han sido construidas por la Corte Constitucional y acogidas por el Consejo de Estado, siendo las siguientes: **i. Que el crédito reclamado sea de naturaleza laboral ii. Que el crédito reclamado provenga de una sentencia judicial iii. Que los fondos embargados estuvieran destinados a cubrir el crédito que se reclama.** (negrillas del texto).
- iii) En el presente caso el crédito reclamado encuadra en dos de las excepciones fijadas, de una (sic) lado es de naturaleza laboral y de otro está contenido en una sentencia judicial debidamente ejecutoriada.
- iv) El despacho a su cargo el momento de decidir la solicitud de decretar una medida cautelar se limitó a citar la norma legal, pero omitió realizar cualquier clase de análisis, mecho menos se estuvo al precedente vertical que lo vincula, entre otras disposiciones el auto No. 2009-00065/60616 de abril 9 de 2019, emanado por el Honorable Consejo de Estado (...)
- v) De otro lado no se comprende la alusión que el auto recurrido que no se pueden embargar los recursos del FOMAG, se estaría incurriendo en denegación de justicia, ya que no tendría sentido asumir un proceso ordinario y luego uno ejecutivo que en el presente caso se empezó hace 6 años, si al final nada se puede hacer para que la demanda cumpla la sentencia.
- vi) La demandada conoce de la existencia de este proceso ejecutivo desde hace por lo menos 6 años, sin que se allane al cumplimiento de la sentencia, defraudando la justicia, generando detrimento al erario, siempre amparada y escudada en que sus recursos son inembargables, no puede el despacho a su cargo hacerle el juego a este fraude."

V. CONSIDERACIONES:

5.1. PROBLEMA JURÍDICO

El asunto que se discute se contrae a establecer:

- ¿Es procedente decretar la medida cautelar de embargo a las cuentas de la Nación – Ministerio de Educación – FOMAG, a pesar que sus cuentas están conformadas por el Presupuesto General de la Nación?

Para resolver el problema jurídico, se realizará un recuento normativo y jurisprudencial acerca del proceso ejecutivo, las medidas cautelares, la embargabilidad de las cuentas de las entidades estatales y luego aplicarlo al caso concreto.

5.2. RECuento NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL DEL PROCESO EJECUTIVO Y LAS MEDIDAS CAUTELARES:

- DEL PROCEDIMIENTO DEL PROCESO EJECUTIVO:



RADICACIÓN : 2013-00010-01
 Medio de control : EJECUTIVO
 Ejecutante : DANIEL GONZALEZ VELEZ
 Ejecutado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG
 Asunto : APELACIÓN DE AUTO

3

La Ley 1437 de 2011 no estableció procedimiento para el proceso ejecutivo, pues si bien el artículo 298 se titula “procedimiento”, lo cierto es que en dicho precepto normativo se impone al juez el deber de hacer cumplir las obligaciones contenidas en determinados títulos ejecutivos, mas no se refiere a un genuino procedimiento de ejecución.

Sin embargo, la misma normatividad en su artículo 306 señaló que, en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), en el cual de manera expresa se encuentra el trámite del proceso ejecutivo. La norma mencionada es del siguiente tenor:

***“Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.*

Así las cosas, se tiene que los procesos ejecutivos administrativos, hoy en día, se deben tramitar por las reglas del proceso ejecutivo de que trata el artículo 422 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior, ha sido posición reiterada del Consejo de Estado¹ al manifestar que el proceso ejecutivo está regulado integralmente por el CGP y que por ello su desarrollo nace bajo el amparo de dicho estatuto, sobre este punto ha sostenido:

“ Los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones², realización de audiencias³, sustentaciones y trámite de recursos⁴, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo. (Negrillas fuera del texto original)

• MEDIDA CAUTELAR:

La doctrina⁵, en general, cree encontrar en las medidas cautelares un claro desarrollo del principio de igualdad o equilibrio procesal; con visión más restringida hay, sin embargo, quienes hablan de que tienen por objeto asegurar la ejecución del fallo correspondiente, y, otros, del ejercicio de un derecho de supremacía que corresponde al Estado. Estas opiniones están orientadas por un enfoque común; las medidas cautelares evitan los efectos nocivos del excesivo tiempo que se utiliza en las tramitaciones de los procesos, por cuanto, como lo explicó Redenti⁶ de poco servirían las decisiones judiciales “si entre tanto.... se han escapado los bueyes”.

Para Carnelutti⁷ su fin es evitar “Aquellas alteraciones en el equilibrio inicial de las partes que puedan derivar de la duración del proceso”. Opinión que sigue Fassi⁸ al decir que “todas las medidas cautelares se hallan supeditadas y encuentran justificación en la necesidad de mantener la igualdad de las partes en el juicio”.

¹ CONSEJO DE ESTADO. i) Sección Segunda, Subsección B, radicado 680012333000 2016-01034 01 C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; ii) Sección Cuarta, radicado 11001-03-15-000-2017-02814-00 C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, entre otras.-

² Ver artículo 442 de la Ley 1564 de 2012.

³ Ver artículos 372 y 373 C.G.P.

⁴ Ver artículos 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329 y 330 del C.G.P.

⁵ LÓPEZ BLANCO Hernán Fabio, “CODIGO GENERAL DEL PROCESO PARTE ESPECIAL”, Segunda Edición, Bogotá – 2018, pag. 751-753.

⁶ REDENTI Enrico, Derecho Procesal Civil, t II, Buenos Aires, EJE, Pag. 243.

⁷ CARNELUTTI Francesco, Derecho y Proceso, Buenos Aires, EJE, 1971, pag. 415

⁸ FASSI Santiago, Código Procesal Civil y Comercial, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1971, pág. 329.



Respecto a las medidas cautelares en los procesos ejecutivos, el CGP establece que desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado. Los artículos 593⁹ y 599¹⁰ del CGP, establecen lo pertinente a las medidas de embargo y secuestro y su respectivo procedimiento.

Para realizar embargos de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4¹¹, 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%) y que aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.

• **EMBARGABILIDAD DE LAS CUENTAS DE LAS ENTIDADES ESTATALES – REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL¹²:**

El artículo 63 de la Constitución Política consagra la inembargabilidad de ciertos bienes del Estado y faculta al legislador para que determine qué otros activos estatales tienen esa misma naturaleza, así:

“Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

En ejercicio de dicha potestad, el legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones.

⁹ Artículo 593:

(.....)

Para efectuar embargos se procederá así:..

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...

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

¹⁰ Artículo 599. Embargo y secuestro. 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 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

¹¹ “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”.

¹² Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A, C.P. MARÍA ADRIANA MARÍN, 14 de marzo de 2019, Radicación número: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802).



RADICACIÓN : 2013-00010-01
Medio de control : EJECUTIVO
Ejecutante : DANIEL GONZALEZ VELEZ
Ejecutado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG
Asunto : APELACIÓN DE AUTO

5

Estas disposiciones normativas e incluso algunas de igual contenido proferidas previo a la expedición de la Constitución de 1991- han sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, Corporación que ha establecido que, aunque la regla general sea la inembargabilidad de dichos recursos, **hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo.**

El primero de esos pronunciamientos fue la sentencia C-546 de 1992, en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 8° parcial y 16 de la Ley 38 de 1989, y se estableció que las normas acusadas se ajustan a la Constitución bajo el entendido de que *“en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”*.

Posteriormente, en sentencia C-103 de 1994, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de unos apartes del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989, *“por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”*, en el entendido que *“cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”*.

Luego, mediante sentencia C-357 de 1997, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que consagra la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. En dicha providencia, la Corte señaló que *“los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”*.
(Subrayas del Despacho)

Estos pronunciamientos fueron abordados de manera sistemática en la sentencia C-1154 de 2008, en la que, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 21 parcial del Decreto 28 de 2008, *“por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”*, se construyó la línea jurisprudencial de la embargabilidad de los recursos públicos y se estableció que, pese a que la regla general sea su carácter inembargable, hay situaciones en las que resulta plausible permitir el embargo. Además precisó que dentro de estas excepciones se encuentran aquellos recursos que tienen destinación específica para inversión social -como los del SGP-, cuando excepcionalmente no haya otras cuentas o recursos que resulten suficientes para garantizar el pago de las acreencias, en aras de garantizar el respeto de otros valores constitucionales como *“el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”*.



En ese mismo pronunciamiento, la Corte Constitucional precisó que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos es una respuesta a *“la necesidad de armonizar esa cláusula [la de inembargabilidad] con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, [por lo que] la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada”*.

Así las cosas, la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

En este punto, debe precisarse que estas excepciones mantienen vigente *“la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado”*.

A pesar de la existencia de un precedente judicial consolidado frente al reconocimiento de tres excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se introdujo nuevamente en el ordenamiento jurídico una disposición rígida sobre el carácter inembargable de dichos recursos, así:

Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

Parágrafo 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

Por su parte, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, volvió a consagrar legalmente la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto nacional, así:

“Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

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

(...)

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

Como puede verse, estas disposiciones son materialmente semejantes a los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 2282 de 1989 y 19 del Decreto 111 de 1996, sobre las que la Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada en las sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994 y C-354 de 1997, respectivamente, en los términos señalados en párrafos precedentes.

RADICACIÓN : 2013-00010-01
 Medio de control : EJECUTIVO
 Ejecutante : DANIEL GONZALEZ VELEZ
 Ejecutado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG
 Asunto : APELACIÓN DE AUTO



7

Por tratarse de disposiciones con un contenido normativo semejante al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y condiciona la interpretación constitucional adecuada de los nuevos preceptos legales, en el sentido de reconocer la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, pero aceptando que hay tres excepciones relativas a la ejecución de créditos de carácter laboral, o de obligaciones contenidas en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado, las cuales permiten el embargo excepcional de dichos recursos, siempre que la obligación ejecutada se encuadre en alguna de ellas y que, en el caso de embargo de recursos que tienen destinación específica, se haya constatado que con el embargo de otros recursos de la entidad deudora no se logre cubrir la totalidad de la acreencia.

Esta postura también fue sostenida por el Consejo de Estado¹³ en auto del 8 de mayo de 2014, en la que se señaló:

“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 acudir 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.

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral”.

• EL TRÁMITE PARA EL EMBARGO DE RECURSOS QUE TIENEN CARÁCTER DE INEMBARGABLES

El artículo 594 del Código General del Proceso enlista los bienes que tienen carácter de inembargables. No obstante, el parágrafo de ese mismo artículo prevé la posibilidad de embargar recursos de esa naturaleza, pues describe un trámite para ello. El parágrafo dispone:

“PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.

¹³ Esta providencia fue proferida por la Sección Cuarta, dentro del proceso con radicado 19717, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



De conformidad con lo anterior, si el embargo recae sobre recursos que tengan el carácter de inembargables, el funcionario judicial deberá indicar el fundamento legal para decretar esa medida cautelar.

Ese precepto normativo también establece que las entidades destinatarias de la orden de embargo pueden abstenerse de registrar la medida cautelar sobre los bienes y recursos descritos en el artículo 594 del Código General del Proceso, cuando no se indique el fundamento de la excepción al principio de inembargabilidad, es decir, cuando la orden de embargo no exponga por qué, a pesar de la naturaleza de los recursos, debe aplicarse el embargo de los dineros. En ese evento, las entidades deberán informar a la autoridad judicial sobre el no acatamiento de la medida cautelar, para que esta, en un término de tres días a la comunicación de no acatamiento de la medida cautelar, manifieste si procede alguna excepción al principio de inembargabilidad.

Si dentro del término de los tres días siguientes a la comunicación del no acatamiento de la medida cautelar la autoridad judicial insiste en el embargo, las entidades destinatarias deberán acatarlo. En caso contrario, es decir, si dentro de los tres días siguientes a la comunicación del no acatamiento de la medida cautelar la autoridad judicial guarda silencio, la medida cautelar se entenderá revocada.

5.3. CASO CONCRETO:

Considera el apelante en síntesis que: i) las cuentas de la FIDUPREVISORA son inembargables por pertenecer al Presupuesto General de la Nación, conforme a la certificación expedida por el representante legal de dicha entidad; ii) por ser un órgano del Presupuesto Nacional sus bienes son inembargables; y, iii) el juez debió analizar el fundamento legal que justificaba la excepción para lograr la embargabilidad de las cuentas como lo exige el 594 del CGP, por ser una carga legal.

Conforme al cuadro normativo y jurisprudencial transcrito en precedencia, la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con:

- i) La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,
- ii) El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y,
- iii) La ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

Revisado el plenario, el presente proceso tiene por objeto la ejecución de una prestación consistente en el pago de unos valores contenidos en una sentencia; por lo que se configura una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia constitucional, consistente en el cobro de una obligación clara, expresa y actualmente exigible contenida en una providencia judicial; por otra parte, el auto recurrido no desconoció la inembargabilidad de los recursos estatales, por lo que realizó las previsiones legales para ello, razón por la cual las causales invocadas en los numerales 1 al 3 fueron tenidas en cuenta al momento de decretarse la medida cautelar razón por la cual no están llamadas a prosperar.



RADICACIÓN : 2013-00010-01
 Medio de control : EJECUTIVO
 Ejecutante : DANIEL GONZALEZ VELEZ
 Ejecutado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG
 Asunto : APELACIÓN DE AUTO

9

Es preciso indicar que, la medida resulta procedente con las aclaraciones realizadas por la juez de primera instancia en el auto que se recurre, toda vez que es viable que la Fiduprevisora pueda tener esos y otros recursos depositados en los bancos comerciales, que no hagan parte del presupuesto nacional e incluso que no provengan del mismo, como pueden ser los fondos que reciba a través de convenios y que administre directamente o los recursos parafiscales que recauda y administra, los cuales transitoriamente podrían estar situados en sus cuentas corrientes y de ahorro y sobre ellos, en caso de no operar ninguna de las protecciones legales, eventualmente cabría perfeccionar la medida cautelar de embargo.

Respecto a la inconformidad manifestada en los numerales 4 al 7, tampoco tiene vocación de prosperidad, toda vez que la juez de primera instancia al librar mandamiento de pago por las sumas requeridas, dejó delimitado el fundamento legal para considerar la ejecutabilidad de una obligación clara, expresa y exigible; por lo que al decretar la medida cautelar, como se trata de la ejecución de una sentencia judicial, simplemente indica las limitaciones a la embargabilidad de las cuentas solicitadas, mal haría el juez al insistir en el embargo de las cuentas de carácter inembargable toda vez que se vería abocado a una causal de mala conducta, por el contrario le **corresponde al apoderado de la parte averiguar cuáles son las cuentas que han sido destinadas al pago de sentencias o conciliaciones para que de manera concreta y precisa se pueda dirigir el embargo a este tipo de cuentas que son sobre las cuales recae el embargo excepcional.**

En caso de duda acerca de los recursos depositados en las cuentas de las cuales se solicita el embargo, es la entidad financiera quien debe identificar la condición de inembargabilidad de los mismos y dar aplicación al artículo 594¹⁴ del CGP.

Lo anterior fue reiterado en providencia del 02 de abril de 2019, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A¹⁵, en la que se recordó:

"(...)

Finalmente, es importante recordar que las entidades financieras deben cumplir con los deberes y responsabilidades de identificar la condición de inembargabilidad de los recursos públicos, desde el momento en que abren la respectiva cuenta corriente o ahorros, como lo indica la Circular Básica Jurídica 029 de 2014, tal como fue actualizada por la Circular 031 de 2016, expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia¹⁶. (negritas y subrayas por fuera de texto).

¹⁴ ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

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

(....)

PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando sobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

¹⁵ C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, RAD. 68001-23-33-000-2018-00458-01)63506.

¹⁶ "5.1.6. Procedimiento en caso de medidas cautelares decretadas sobre recursos inembargables: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 91 de la Ley 715 de 2001, 8 del Decreto 050 de 2003, son inembargables los recursos de: el Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación así como los bienes y derechos de los

RADICACIÓN : 2013-00010-01
Medio de control : EJECUTIVO
Ejecutante : DANIEL GONZALEZ VELEZ
Ejecutado : NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN - FOMAG
Asunto : APELACIÓN DE AUTO

10

Así las cosas, se confirmará el auto apelado toda vez que las inconformidades planteadas por el apelante, si bien no son impedimento para decretar la medida cautelar, la misma fue decretada con las previsiones legales acerca de la inembargabilidad de las cuentas de entidades estatales y se reitera, es la entidad financiera conforme a los lineamientos legales, quien tiene la obligación de establecer si los recursos ostentan la calidad de inembargables y la destinación dada a dichas cuentas, y es carga de la parte actora allegar el número de la cuenta y el nombre de la entidad bancaria donde se encuentren dineros que puedan ser embargados, es decir, si procede alguna excepción legal a la regla como son las cuentas destinadas al pago de sentencias y conciliaciones.

En consecuencia

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto interlocutorio del 24 de julio de 2019, proferido por el Juzgado 16 Administrativo Oral del Circuito de Cali, que negó la solicitud de embargar la cuenta del Banco Bancolombia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEVUÉLVASE el expediente al juzgado de origen, cancélese su radicación y no se condena en costas en esta instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

órganos que lo conforman, el Sistema General de Participaciones -SGP-, Regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables. // En tal virtud, en los eventos en los cuales las entidades vigiladas reciban órdenes de embargo respecto de los recursos anteriormente mencionados, deben cumplir el procedimiento señalado en el parágrafo del artículo 594 del CGP

"De otro lado, al momento de la celebración de cualquier contrato de depósito, corresponderá a las entidades solicitar la información que les permita identificar la condición de inembargabilidad de los respectivos recursos" (la negrilla no es del texto).