

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2.022)

Auto Interlocutorio No. 462

RADICACIÓN	76001-33-33-001-2021-00011-01
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO
DEMANDANTE	MARÍA DEL SOCORRO DÍAZ BERNAL Y OTROS marthainesdiazabogada@hotmail.com
DEMANDADO	NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL deval.notificacion@policia.gov.co
MAGISTRADO PONENTE	VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
TEMA	APELACIÓN CONTRA AUTO QUE DECRETÓ MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO

I. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Se decide el recurso de apelación formulado por la entidad demandada contra el Auto Interlocutorio No. 307 del 20 de mayo de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Cali, que decretó el embargo y retención de los dineros que la entidad tenga en las cuentas bancarias en el Banco de Bogotá.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda.

Las demandantes presentaron demanda ejecutiva con el fin obtener el pago de las sumas no canceladas por la entidad ejecutada y ordenadas en sentencia judicial del 07 de diciembre de 2015 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali dentro del proceso con radicación No. 76001333300120140016300, confirmada por el Tribunal Administrativo de Cali en providencia del 21 de febrero de 2018, en donde se ordenó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes a favor de la señora MARÍA DEL SOCORRO DÍAZ BERNAL en calidad de cónyuge supérstite del señor JAIR CASTRO OCAMPO y de la señora JAIRA MARÍA CASTRO DÍAZ en su condición de hija, a partir del 30 de mayo de 2010.

2.2. Trámite procesal

Mediante Auto Interlocutorio No. 579 del 24 de noviembre de 2021 el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali libró mandamiento de pago en contra de la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL, por los siguientes conceptos y cantidades de dinero:

“2.1. Setenta y nueve millones trescientos cincuenta y ocho mil setecientos cinco pesos (\$ 79.358.705) correspondientes al valor de las mesadas pensionales dejadas de percibir desde el 30 de mayo de 2010 hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia el 27 de febrero de 2018.

2.2. Treinta y dos millones cuatrocientos cincuenta y ocho mil noventa y dos pesos (\$ 32.458.092) correspondientes a las mesadas pensionales que la entidad ejecutada adeuda a las accionantes, desde el 28 de febrero de 2018, hasta la fecha de la presentación de la demanda ejecutiva.

2.3. Seiscientos cincuenta y tres mil setecientos seis pesos (\$ 653.706) que corresponden a las costas ordenadas en los fallos de primera y segunda instancia aprobadas mediante auto de 8 de agosto de 2018.

2.4. Por el valor de las mesadas pensionales que se causen desde la presentación de la demanda ejecutiva hasta el cumplimiento total de la obligación.

2.5. Por los intereses causados Desde el 28 de febrero de 2018 hasta el 28 de mayo de 2018 y desde el 3 de noviembre de 2018 hasta la fecha del pago efectivo de conformidad con los artículos 192 y 195 del CPACA”.

La entidad ejecutada formuló reposición contra el mandamiento de pago, confirmado por auto del 08 de febrero de 2022. Mediante auto del 01 de junio de 2022 se ordenó seguir adelante con la ejecución.

Por auto del 22 de julio de 2022 se requirió a las partes para que dentro del término de 10 días presenten su liquidación del crédito.

2.3. La providencia recurrida

El juzgado mediante Auto Interlocutorio No. 307 del 20 de mayo de 2022 decretó el embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada tenga en cuenta bancarias del Banco de Bogotá; limitó el embargo a la suma de \$168.705.754.

Así mismo, precisó que para hacer efectiva la medida, el Banco de Bogotá deberá *“tener en cuenta el siguiente orden: embargará primero las cuentas con recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones judiciales; si llegaren a ser insuficientes, procederá con los demás recursos de la entidad ejecutada Certificados de Depósito a Término - CDT. En el evento en que la entidad ejecutada no haya discriminado la naturaleza de los recursos depositados en el Banco de Bogotá procederá al embargo sobre las cuentas existentes”*.

2.4. Argumentos del recurso de apelación.

La apoderada del MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL señaló que las cuentas de esa entidad son inembargables, toda vez que son conformadas por el presupuesto general de la Nación, conclusión que encuentra su sustento en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

Por tanto, considera que debió exponerse en forma clara y expresa el fundamento legal que justifica la excepción para lograr la embargabilidad de las cuentas de ahorro y corriente, como lo exige el artículo 594 del C.G.P.

Por otro lado, señaló que una verificación con la oficina de pago de sentencias judiciales reveló que el asunto bajo estudio tiene turno de pago identificado T-03-2019, por lo que es claro que la entidad en ningún momento está negando la obligación.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

Esta Corporación es competente para conocer de la apelación, de conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA. Además, según el literal g) del numeral 2º del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011¹, la Sala es competente para resolver la apelación contra el auto que decretó una medida cautelar (que está enlistado en el numeral 5º del artículo 243 del CPACA).

3.2. Problema jurídico

En los términos del recurso de apelación, corresponde decidir si tratándose de la ejecución de una sentencia judicial proferida en contra de una entidad pública, es procedente el embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada tenga en cuentas donde se depositen recursos propios o de libre destinación.

3.3. Tesis de la Sala.

La Sala considera que la medida es procedente, por cuanto, en el asunto bajo estudio se configuran dos de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia, sin embargo, es menester modificarla para restringir la medida decretada a los dineros consignados en cuentas destinadas a cubrir el rubro correspondiente al pago de sentencias y conciliaciones y solamente agotada este trámite sin que existieren recursos para el efecto, de ser procedente, se deberá estudiar otras medidas en aras de garantizar el derecho que aquí se reclama.

3.4. Disposiciones que regula las medidas cautelares y jurisprudencia frente a la inembargabilidad de los bienes de las entidades estatales.

El artículo 63 de la Constitución Política contempla el principio de inembargabilidad de recursos públicos:

“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”.

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

El artículo 599 del C.G.P., señala la procedencia de las medidas cautelares en procesos ejecutivos y, a su vez el artículo 594 ibidem contempla el principio de inembargabilidad respecto de ciertos bienes:

“Artículo 594. 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.

(...)”

Tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado², afirman que, aunque la regla general es la inembargabilidad de los recursos públicos, hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo y se presentan, frente a: **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.

3.5. Alcance de la inembargabilidad de los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones, prevista en el parágrafo 2° del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011.

El H. Consejo de Estado en providencia del 04 de marzo de 2022³, al resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del auto que decretó una medida de embargo, sostuvo que el parágrafo 2° del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, debe interpretarse, en consonancia con lo expuesto por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-354 de 1997, esto es, que frente a la ejecución de sentencias, se debe acudir en primer lugar a los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones y que ante la falta de disponibilidad de estos recursos, se puede acudir al embargo otra clase de recursos o bienes. Se transcribe lo pertinente:

² Corte Constitucional sentencia C-546 de 1992, C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-1154 de 2008; Consejo de Estado, 14 de marzo de 2019, Radicación: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802); Consejo de Estado, 18 de marzo de 2022, Radicación 63001-33-33-0006-2020-00044-01; Consejo de Estado, 10 de febrero de 2022, Radicación 41001-2331-000-2014-00476-01; Consejo de Estado, 26 de enero de 2022, Radicación: 05001-23-33-000-2018-00122-01, entre otros

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico, Providencia del cuatro (4) de marzo de dos mil veintidós (2022). Radicación: 54001-23-31-000-2004-00032-02 (67.629), Demandante: Fanny Esther Torrado Barriga y otros, Demandado: Nación - Fiscalía General de la Nación, Referencia: Proceso ejecutivo (Ley 1437 de 2011)

https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=540012331000200400032021100103

“4.3.1. Recursos susceptibles de embargo en el marco de la ejecución de sentencias proferidas en contra del Estado

Como antes se explicó, la Corte Constitucional, al establecer el pago de las sentencias judiciales como excepción al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, indicó para tal fin:

*“Declarar EXEQUIBLE el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos (...) 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**”. (se destaca)*

Así las cosas, en el marco de la ejecución de las sentencias, los recursos pasibles de embargo son precisamente los destinados al pago de las obligaciones en ellas contenidas, lo que da cuenta del criterio de correspondencia existente en nuestro ordenamiento jurídico, en virtud del cual el monto asignado a cada rubro del presupuesto debe utilizarse en la finalidad para la cual fue previsto.

Con todo, la falta de disponibilidad de recursos destinados al pago de sentencias no implica la improcedencia de la respectiva medida cautelar, pues, en tal evento, se abre la posibilidad de embargar otro tipo de recursos y bienes.

Lo anterior, de conformidad con el criterio de la Corte Constitucional, según el cual, si se agotan los recursos destinados a un propósito específico -como el pago de sentencias- resulta procedente la afectación de otro tipo de recursos o bienes.

En efecto, tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional han sostenido que, si los recursos públicos en cuestión tienen una destinación específica, “sólo pueden ser pasibles de medidas cautelares en procesos que se adelanten para el cobro de obligaciones derivadas de fuentes jurídicas que tengan por objeto el desarrollo de esa destinación específica”, tal y como sucede, por ejemplo, con los recursos afectos a la prestación del servicio de salud o educación y aquellos transferidos a las entidades territoriales en el marco del sistema general de participaciones”.

4.3.2. Alcance de la regla de inembargabilidad del rubro destinado al pago sentencias establecida en el párrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (...)

En suma, el monto presupuestal asignado para el pago de sentencias y conciliaciones de que trata el artículo 195 (párrafo 2º) ejusdem es inembargable, salvo frente a procesos ejecutivos cuyos títulos de recaudo sean sentencias o conciliaciones, porque en ese evento el embargo será procedente.

Sobre el particular, la Sala precisa que el Consejo de Estado ha señalado que, frente a las normas que se refieran a la inembargabilidad de recursos públicos, siempre que la Corte Constitucional no se hubiese pronunciado en torno a las nuevas disposiciones, les resultan aplicables los criterios jurisprudenciales concernientes a las excepciones de dicho principio, los cuales se mantienen vigentes en nuestro ordenamiento jurídico” (Subrayado propio de la Sala).

3.6. Caso concreto.

Mediante la providencia objeto del recurso el *a quo* decretó la medida cautelar en la siguiente forma:

“PRIMERO: DECRETAR el embargo y retención de los dineros pertenecientes a la Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional en cuentas bancarias del Banco de Bogotá. La medida se limita hasta la suma de ciento sesenta y ocho millones setecientos cinco mil setecientos cincuenta y cuatro pesos (\$ 168.705.754).

SEGUNDO: Para la efectividad de la medida se oficiará al Banco de Bogotá para que se sirva retener los dineros y ponerlos a disposición del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, depositándolos en la cuenta de depósitos judiciales N° 760012045001 del Banco Agrario, hasta el límite de la suma de ciento sesenta y ocho millones setecientos cinco mil setecientos cincuenta y cuatro pesos (\$ 168.705.754) equivalentes al valor del crédito más un cincuenta por ciento (50%) de conformidad con lo previsto en artículo 593 del CGP.

TERCERO: Para hacer efectiva la medida, el Banco de Bogotá deberá tener en cuenta el siguiente orden: embargará primero las cuentas con recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones judiciales; si llegaren a ser insuficientes, procederá con los demás recursos de la entidad ejecutada Certificados de Depósito a Término - CDT. En el evento en que la entidad ejecutada no haya discriminado la naturaleza de los recursos depositados en el Banco de Bogotá procederá al embargo sobre las cuentas existentes”.

Teniendo en cuenta lo anterior y conforme la jurisprudencia transcrita 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.

El presente medio de control tiene por objeto la ejecución del pago de la condena impuesta en la sentencia proferida por el *a quo* del 07 de diciembre de 2015, confirmada por esta Corporación el 21 de febrero de 2018. Por tanto, se configuran dos 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 sentencia judicial que además nace de una obligación de carácter laboral.

Se observa que en el auto recurrido se tuvieron en cuenta dichas previsiones respecto de la inembargabilidad de los recursos estatales, haciendo alusión a que el presente asunto se enmarca en dos de los eventos de excepción al principio de inembargabilidad de recursos públicos señalados por la ley y la jurisprudencia. También se advirtió que, la excepción al principio de inembargabilidad no implica la atribución de prerrogativas ilimitadas, fundamento para no decretar la medida en forma simultánea a varias

instituciones financieras, dirigiéndola únicamente a los dineros pertenecientes de la entidad demandada en cuentas bancarias del Banco de Bogotá.

En ese orden de ideas, esta Sala de Decisión encuentra que la sentencia judicial ejecutoriada es título ejecutivo y se encuentra dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad.

Adicionalmente, con fundamento en el criterio de interpretación efectuado por la jurisprudencia, sobre el alcance del parágrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, se concluye, que es procedente, el embargo de los rubros destinados por la NACIÓN- MINISTERIO DE DEFENSA- POLICÍA NACIONAL para el pago de sentencias y conciliaciones, al que se podrá acudir en primer lugar y solo en el caso de que estos sean insuficientes, se recurrirá al embargo de otra clase de bienes o recursos.

Sin embargo, el juzgado decidió para hacer efectiva la medida, el Banco de Bogotá deberá *“tener en cuenta el siguiente orden: embargará primero las cuentas con recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones judiciales; si llegaren a ser insuficientes, procederá con los demás recursos de la entidad ejecutada Certificados de Depósito a Término - CDT. En el evento en que la entidad ejecutada no haya discriminado la naturaleza de los recursos depositados en el Banco de Bogotá procederá al embargo sobre las cuentas existentes”*.

En este sentido, la Sala, modificará el auto apelado, para advertir que el embargo recaerá únicamente sobre los recursos disponibles en las cuentas bancarias del Banco de Bogotá, donde se depositen los recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones.

Lo anterior, por cuanto no se puede anticipar que las cuentas asignadas para pago de sentencias y conciliaciones estén desprovistas de recursos, y en aras de proteger el buen funcionamiento de la institución y el servicio público, se debe limitar el embargo inicialmente a ese rubro; solamente agotada esta circunstancia, de ser procedente, se deberá estudiar otras medidas en aras de garantizar el derecho que aquí se reclama.

En razón a lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle, Sala de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: MODIFICAR el numeral TERCERO del Auto Interlocutorio No. 307 del 20 de mayo de 2022 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cali, el cual quedará así:

“TERCERO: Para hacer efectiva la medida, el Banco de Bogotá embargará las cuentas bancarias en las que se depositen los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones”.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión por estado.

TERCERO: REALIZAR las anotaciones respectivas en Samai y, ejecutoriada esta decisión, **DEVOLVER** el expediente digital al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la Secretaría de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presentan en el país a raíz del COVID-19 y suscrito electrónicamente en la plataforma <http://samairj.consejodeestado.gov.co> en donde se puede corroborar su autenticidad.



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado

