

Santiago de Cali, siete (07) de septiembre de dos mil veintidós (2.022)

Auto Interlocutorio No. 497

RADICACIÓN	76001-33-33-007-2019-00274-01
MEDIO DE CONTROL	EJECUTIVO
DEMANDANTE	JUAN FRANCISCO BARRIOS JOLY notificacionescali@giraldoabogados.com.co
DEMANDADO	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI notificacionesjudiciales@cali.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 del 02 de febrero de 2022 proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cali, que decretó el embargo y retención de los dineros que la entidad demandada tenga en las cuentas corrientes o de ahorros, en diferentes entidades bancarias.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda.

La parte demandante presentó demanda ejecutiva con el fin obtener el pago de las sumas no canceladas por la entidad ejecutada y ordenadas en sentencia No. 469 proferida el 13 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que revocó la sentencia proferida el 31 de enero de 2013 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cali, y en su lugar, ordenó el reconocimiento y pago de la prima de servicios con efectos fiscales desde el 18 de agosto de 2008.

2.2. Trámite procesal

Mediante Auto Interlocutorio No. 27 del 21 de enero de 2020, el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cali, libró mandamiento de pago a favor del ejecutante y a cargo del Municipio de Santiago de Cali, con base en lo dispuesto en la sentencia No. 469 del 13 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca- Sala de descongestión, por los siguientes conceptos y cantidades de dinero:

- Por \$6.929.963 que corresponde al capital indexado.

- Por **\$913.505** que corresponde a los intereses causados entre el 02 de diciembre de 2015 y el 02 de junio de 2016.
- Por **\$6.421.928** que corresponde a los intereses causados entre el 11 de agosto de 2016 y la fecha en la que se profirió dicha providencia.
- Por los intereses de mora que se causen sobre las sumas de capital a partir del día siguiente a la fecha de expedición de este auto y hasta cuando se satisfaga la obligación en su totalidad.

La entidad ejecutada formuló reposición contra el mandamiento de pago; recurso que fue rechazado por extemporáneo mediante auto del 11 de septiembre de 2020.

Mediante auto del 18 de mayo de 2021 se ordenó seguir adelante con la ejecución.

Por auto interlocutorio del 22 de septiembre de 2021 se modificó la liquidación del crédito y de manera posterior el ejecutante solicitó el embargo de las cuentas de la entidad territorial demandada.

2.3. La providencia recurrida

El juzgado decretó el embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada tenga en las cuentas corrientes o de ahorros, en los siguientes Bancos: OCCIDENTE, BOGOTÁ, SUDAMERIS, BANCOLOMBIA, AGRARIO DE COLOMBIA, POPULAR, AV VILLAS, DAVIVIENDA, BBVA, CAJA SOCIAL y PICHINCHA. Limitó el embargo a la suma de \$17.343.891.

Así mismo, precisó que previo a dar cumplimiento a la orden de embargo se debe informar la naturaleza de los recursos afectados con la medida cautelar, para que, en caso de ser inembargables, el juzgado disponga lo que fuere pertinente, conforme lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del CGP.

2.4. Argumentos del recurso de apelación.

El D.E. de Santiago de Cali apeló. Dijo que los dineros del “presupuesto general de la Nación” son inembargables:

“Así las cosas, conforme a lo previsto en los artículos 6° de la Ley 179 de 1994, 19 del Decreto 111 de 1996, 195 parágrafo 2° del CPACA y 594 del CGP, los cuales establecen que los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación son inembargables; y como los dineros que por todo concepto recibe la entidad territorial están incluidos en dicho instrumento de planificación, no pueden ser objeto de embargo, independientemente de la denominación del rubro presupuestal o de la cuenta bancaria en que se encuentren”.

Agregó que la medida de embargo carece de especificación porque no se indicó el número de cuentas sobre las cuales recae. También expuso que no era el obligado a pagar la prima de servicios de los docentes sino el Ministerio de Educación Nacional.

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 2° 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 5° 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 territorial y/o distrito especial, 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, porque en el asunto bajo estudio se configura una 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”.

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 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;

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 2022**³, 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:

"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

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

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:** Exceptuando aquellos dineros que no sean susceptibles de esta medida de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, **DECRETAR** el embargo y retención de los dineros que el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** con NIT 890399011-3, tenga en las cuentas corrientes o de ahorros, en los siguientes Bancos: OCCIDENTE, BOGOTÁ, SUDAMERIS, BANCOLOMBIA,

AGRARIO DE COLOMBIA, POPULAR, AV VILLAS, DAVIVIENDA, BBVA, CAJA SOCIAL Y PICHINCHA.

Conforme lo prevé el inciso 3° del artículo 599 y numeral 10 del artículo 593 del Código General del Proceso, **LIMITAR** el embargo a la suma de \$17.343.891.

Previamente a dar cumplimiento a la orden de embargo deberá informarse la naturaleza de los recursos afectados con la medida cautelar, para que, en caso de ser inembargables, el juzgado disponga lo que fuere pertinente, conforme a lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P.”

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 el 13 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que revocó la sentencia proferida el 31 de enero de 2013 por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Cali, y **en su lugar, ordenó el reconocimiento y pago de la prima de servicios con efectos fiscales desde el 18 de agosto de 2008.**

Por tanto, se configura una de las excepciones a la inembargabilidad

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 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.

No obstante, ello no implica que la medida de embargo se pueda extender a recursos del ente territorial provenientes del **Sistema General de Participación**, pues, la excepción de la que predica la jurisprudencia, recae únicamente respecto del embargo de recursos propios o de libre destinación, pues de lo contrario se pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal de la entidad⁴.

Adicionalmente, la Sala no comparte el argumento de la apelación según el cual el ejecutante no indicó el número de cuentas sobre las cuales debe recaer el embargo, afectando la viabilidad de la medida cautelar. El Consejo de Estado se ha pronunciado resolviendo a favor del ejecutante al señalar que exigirle conocer los números de cuenta

⁴ Así se pronunció esta Sala de Decisión, al resolver la apelación de un auto donde se debatían similares supuestos facticos y jurídicos, en el expediente radicado bajo el No. 76001-33-33-018-2020-00042-01, Magistrada Ponente Dra. Ana Margoth Chamorro Benavides.

es “desproporcionada y traslada una carga excesiva a la parte demandante, que, claramente, de un lado, no tiene por qué conocer esta información y, de otro, en todo caso, tampoco le resulta procedente obtenerla por tratarse de información sensible sobre los movimientos financieros de las entidades u organismos públicos”⁵.

Finalmente, en cuanto al argumento de que el Distrito de Santiago de Cali no es el responsable de pagar la prima de servicios a los docentes sino el Ministerio de Educación Nacional, la Sala encuentra que esta no es la oportunidad procesal para presentar dicho argumento pues debió debatirlo en el proceso declarativo que terminó con la sentencia condenatoria en su contra, que ahora se ejecuta.

Ahora bien, 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 el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** 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, previa solicitud y trámite judicial correspondiente.

Por lo expuesto se modificará el auto apelado, para disponer que la orden de embargo recaiga en los recursos disponibles en las cuentas de las entidades bancarias, **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 entidad 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 primero del auto interlocutorio del 02 de febrero de 2022 proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Cali, así:

“**PRIMERO: DECRETAR** el embargo y retención de los dineros que el **DISTRITO ESPECIAL DE SANTIAGO DE CALI** con NIT 890399011-3, tenga en las cuentas corrientes o de ahorros, en los siguientes Bancos: OCCIDENTE, BOGOTÁ, SUDAMERIS, BANCOLOMBIA, AGRARIO DE COLOMBIA, POPULAR, AV VILLAS, DAVIVIENDA, BBVA, CAJA SOCIAL Y PICHINCHA, **donde se depositen los recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones.**
(...)”

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión por estado.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia de tutela de 9 de octubre de 2019, exp. N° 11001-03-15-000-2019-04062-00, C.P. Alberto Montaña Plata.

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 BENAIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado