

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, nueve (9) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Interlocutorio No. \_\_\_\_\_

**REFERENCIA:** 27001 33 33 002 2016 00253 01  
**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO  
**ACCIONANTE:** CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA  
GESTIÓN EMPRESARIAL Y SOCIAL –  
CODEMPRESA-  
**ACCIONADO:** MUNICIPIO DE ISTMINA  
**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN DE AUTO - MEDIDA  
CAUTELAR

### MAGISTRADO PONENTE: ARIOSTO CASTRO PEREA

Resuelve la Sala unitaria la apelación interpuesta por la parte ejecutante contra el auto interlocutorio 492 del 2 de abril de 2019, por medio del cual, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó denegó el decreto y práctica de las medidas cautelares como garantía del pago de la obligación que el Municipio de Istmina (Ch.) se sustrae a cumplir.

En efecto, mediante varias peticiones encaminadas a hacer efectivo el pago del crédito insoluto que el Municipio de Istmina (Ch.) tiene con la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL Y SOCIAL CODEMPRESA-**; éste ha venido deprecando medidas cautelares del tipo ejecutivo enlistadas en el artículo 594 del C. G. del P.

Pues bien, el *a quo* dispuso que resultaba improcedente decretar embargos y retenciones, ello por cuanto el artículo 594 del C. G. del P., estipuló que los bienes de propiedad del estado son inembargables.

El recurrente indica en su alzada, que la misma norma utilizada como fundamento por el juez de instancia para negar la solicitud de medida, incorpora en su articulado las excepciones a dicha regla de inembargabilidad, a efectos de que las deudas que posee el estado queden inocuas.

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405*  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

Para resolver se,

## **CONSIDERA.**

### **Mantenimiento de medidas cautelares de bienes inembargables y su aplicación.**

El ejecutante quien actúa mediante apoderado judicial, solicita la aplicación de medidas cautelares como i. Embargo y retención de las cuentas que posea la entidad demandada en los bancos Davivienda, Bancolombia, BBVA, Agrario, Bogotá, Popular, AV Villas, GNB, Sudameris, Red Multibanca Colpatría, Occidente, Caja Social, Pichincha, Bancoomeva, Corbanca Colombia S.A., Citibank Colombia, Helm Bank, Falabella, Santander de Negocios S.A., Cooperativo Coopcentral.

Tal situación entraña la formulación y la definición de un único problema jurídico, y tienen que ver con los bienes y derechos que sean de propiedad de la entidad accionada y que, por formar parte de la prenda general del acreedor, pueden ser cautelados en un proceso ejecutivo en tanto es el camino jurídico dispuesto por la legislación para hacer efectivos los derechos de quien es acreedor de una persona que se resiste a cumplir sus obligaciones.

### **El problema jurídico.**

Está encaminado a definir cuál es el estado actual de la ley y la Jurisprudencia que define la embargabilidad de los recursos de propiedad de las entidades públicas para hacer efectivo el pago compulsivo de sus obligaciones.

### **Para desatar el problema aludido se tiene:**

La prenda general del acreedor es el patrimonio del deudor, compuesto por sus bienes y derechos, activos en el concepto de patrimonio del acreedor, que al no ser dispuestos para el pago cumplido de sus obligaciones, puede ser compelido por un Juez de la República para el pago forzado con arreglo al procedimiento ejecutivo; sin embargo, antes de estudiar qué bienes de las entidades públicas puede ser embargados, y como el legislador colombiano solo se ha detenido a definir las inembargabilidades de dichas entidades, el problema jurídico se resuelve definiendo qué se puede embargar una vez se analice lo que no es susceptible de embargos y secuestros.

La Sala destaca que este asunto es derivado del incumplimiento de unas obligaciones adquiridas por la entidad ejecutada, con ocasión del no pago de unos servicios prestados por la **CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA GESTIÓN EMPRESARIAL Y SOCIAL –CODEMPRESA-**

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405*  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

Posteriormente, con la expedición de la ley 1564 de 2012<sup>1</sup>, se dio inicio a la regencia del Código General del Proceso, para resolver asuntos no regulados en el C.C.A., según hermenéutica adoptada mediante el **auto de unificación del 25 de junio de 2014** por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (C.P. Enrique Gil Botero, Exp. 49.299).

Posteriormente a ello, en el auto interlocutorio proferido por el Magistrado Enrique Gil Botero<sup>2</sup>, se indica claramente:

*“En consecuencia, a partir del auto de unificación del 25 de junio de 2014, en aquellos procesos que aún se tramitan en el sistema escritural, **el juez deberá acudir al CGP para regular los siguientes temas, que se señalan de manera enunciativa:** i) cuantía; ii) intervención de terceros; iii) causales de impedimentos y recusaciones; iv) nulidades procesales; v) **trámite de incidentes**; vi) condena en costas; vii) **ejecución de las providencias judiciales**; viii) trámite de los recursos; ix) allanamiento de la demanda; x) comisión; xi) **deberes y poderes de los jueces**; xii) auxiliares de la justicia; xiii) capacidad y representación de las partes; xiv) **deberes y responsabilidades de las partes**; xv) **reglas generales del procedimiento**; xvi) acumulación de procesos; xvii) amparo de pobreza; xviii) interrupción y suspensión del proceso; xix) aclaración, corrección y adición de sentencias; xxi) notificaciones; xxii) terminación anormal del proceso; **xxiii) medidas cautelares** y xiv) régimen probatorio (solicitud, práctica y decreto), incluidas las reglas de traslado de pruebas documentales y testimoniales, así como su valoración, siempre que se garanticen los principios rectores de igualdad y de contradicción (v.gr. artículo 167 del CGP y 243 y siguientes del CGP, **aplicables en materia contencioso administrativa, en virtud de la derogatoria expresa del artículo 627 del C.G.P.**)<sup>3</sup>.”*

<sup>1</sup> (julio 12), publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” cuya regencia fue escalonada y regionalizada de acuerdo a su Artículo 625.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 6 de agosto de 2014, Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00003-01(50408), Actor: Sociedad BEMOR S.A.S., Demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Referencia: Apelación Auto que negó, Solicitud de Amparo de Pobreza.

<sup>3</sup> Sobre el particular, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación puntualizó: “Así las cosas, cuando entre en vigencia el acápite correspondiente a la prueba documental, contenida en el C.G.P., se avanzará de manera significativa en la presunción de autenticidad de los documentos, lo que es reflejo del principio de buena fe constitucional; lo anterior, toda vez que de los artículos 243 a 245 del C.G.P., se pueden extraer algunas conclusiones: i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos, ii) es posible que las partes los tachen de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia, iv) las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario, v) cuando se aporta un documento en copia, corresponde a la parte que lo allega indicar –si lo conoce– el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario, y vi) las partes pueden solicitar el cotejo de los documentos aportados en copias.

Por consiguiente, el legislador ha efectuado un constructo que busca superar la rigidez y la inflexibilidad de un sistema procesal basado en los formalismos, que distancia a las partes en el proceso, crea costos para los sujetos procesales y, en términos de la teoría económica del derecho, desencadena unas externalidades que inciden de manera negativa en la eficiencia, eficacia y la celeridad de los trámites judiciales.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. ENRIQUE GIL BOTERO.

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

Lo anterior, si se tiene en cuenta que la remisión e integración normativa vincula al Código General del Proceso<sup>4</sup> y a la parte vigente de la ley 1395 de 2010. Ello se explica en cuanto las decisiones sucedáneas a la prosecución de asuntos no definidos con fuerza *res iudicata* antes del 2 de julio de 2012, deben ser resueltos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de conformidad con la norma de integración contenida en el artículo 306 del C. de P. A. y de lo C. A., que determina qué disposiciones del estatuto procesal general son aplicables para los asuntos no regulados expresamente en aquél. En ese sentido, el artículo 308 del C. de P. A. y de lo C. A., que determina el **régimen de transición y vigencia**, en cuanto a que “... *Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior*”, debe concordarse con el artículo 309 *Ibidem*, respecto de las *derogaciones*<sup>5</sup>, pero sin olvidar que, a partir del 25 de junio de 2012<sup>6</sup>, el tema quedó definido en una decisión de unificación jurisprudencial por importancia jurídica.

Las decisiones del Consejo de Estado, no huelga repetir, dictadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado son precedentes vinculantes para los funcionarios que integramos la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo.

Los temas de “***xi) deberes y poderes de los jueces;...; xiv) deberes y responsabilidades de las partes; xv) reglas generales del procedimiento; xxiii) medidas cautelares***” pues, deben ser resueltos con arreglo al Código General del Proceso, y no al C. de P. C.

El espectro de las medidas cautelares improcedentes mutó del artículo 684 del C. de P.C., al artículo 594 del C. G. del P.

Previamente, debe precisarse que la ley 1564 de 2012 (julio 12), publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, ***i.*** derogó toda norma que le sea contraria -literal c del artículo 626-, y precisamente, ***ii.*** Defirió,

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Sentencia del 25 de junio de 2014, Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299), Actor: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social, Referencia: Recurso de Queja.

<sup>5</sup> “*Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 90 de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010.*”

*Derógase también el inciso 5o del artículo 35 de la Ley 640 del 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, en la siguiente frase: “cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción”.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 6 de agosto de 2014, Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00003-01(50408), Actor: Sociedad BEMOR S.A.S., Demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Referencia: Apelación Auto que negó, Solicitud de Amparo de Pobreza.

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

adicionalmente, la regencia de su articulado al escalonamiento propio para la Jurisdicción Ordinaria, **no así para la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo**<sup>7</sup> -artículo 627-.

El artículo 599 del Código General del Proceso, dispone: “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.....”.

Con todo ello, diremos sobre las medidas cautelares, en el C. G. del P.

**“Artículo 594<sup>8</sup>. 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.

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.

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.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Sentencia del 25 de junio de 2014, Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299), Actor: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social, Referencia: Recurso de Queja.

<sup>8</sup> La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre los numerales 1 y 4, y parágrafo de este artículo por ineptitud de la demanda, mediante Sentencia [C-543-13](#) de 21 de agosto de 2013 - Referencia: expediente D-9475, Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; los numerales 1, 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, Actor: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB; Sentencia del 21 de agosto de 2013-.

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

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. ...

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

**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.”.*

En consecuencia, los temas constitucionales de inembargabilidad pudieron incrementarse en dicho panorama, para desembocar en inembargabilidades legales, como ha venido sucediendo.

Precisamente dijo así la Corte en su sentencia **C-1154 de 2008**:

**“PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO**-No es absoluto/ Reglas de excepción

*El Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y*

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

*el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

Por manera pues, hay un nuevo criterio paradigmático para definir la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones; para ello, no dejemos de ver:

1. En diversas oportunidades, la Corte Constitucional se había pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos (de manera general), explicando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado. La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, 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, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005.
2. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia había 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:

**a. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral** con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad<sup>9</sup>, y apunta a la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca).

**b. La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias (Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup>).

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

<sup>9</sup> Cfr., Corte Constitucional, 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>10</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

3. Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación (y por virtud del **artículo 594 del C. G. del P., del Presupuesto General de las entidades territoriales**).
4. 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 de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

De lo anteriormente expuesto se colige: **i.** El principio de inembargabilidad no es absoluto sino relativo; **ii.** Procedería el embargo de los recursos del Presupuesto General únicamente para obtener la cancelación de obligaciones contenidas en la sentencia de condena impuesta por un Juzgado Administrativo, **o por obligaciones laborales, o en títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y exigible siempre y cuando haya transcurrido el término previsto en el artículo 192 del C. de P. A. y de lo C. A.**

El Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, en providencia<sup>11</sup>, dentro del trámite del proceso ejecutivo, se negó la medida cautelar de embargo, el alto Tribunal, precisó: Que al negarse la medida de embargo, se desconoció el precedente judicial fijado en las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-543 de 2013, dictadas por la Corte Constitucional, y en el auto del 8 de mayo de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado:

*“Manifestó que las sentencias de constitucionalidad en mención y el auto del 8 de mayo de 2014 identifican dos reglas: (i) la inembargabilidad presupuestal cede en los casos de créditos laborales, sentencias judiciales y títulos provenientes del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles y (ii) la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales judicialmente reconocidos.*

*Conviene recordar que, en todo caso, para efecto de aplicar la excepción de inembargabilidad presupuestal, la decisión de reemplazo debe tener en cuenta el procedimiento previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y en los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984 o 192, 194, 195 y 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011, según sea el caso.*

*Ante la aplicación de la excepción a la inembargabilidad, en criterio de la Sala, el*

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero Ponente: **JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**, en providencia del trece (13) de mayo de 2018, proferida dentro de la acción de tutela instaurada por Fredy Enrique Pino Olave, en contra del Tribunal Administrativo del Chocó, radicación número 11001-03-15-000-2017-02007-01.

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

*parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso<sup>12</sup> no justifica la negativa de denegar la medida cautelar de embargo.*

*En otro pronunciamiento<sup>13</sup>, el Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo, revocó el auto del 26 de mayo de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó la medida cautelar de embargo excepcional de recursos inembargables, se refirió a que la inembargabilidad del presupuesto general de la Nación, no es absoluta, que el objeto del proceso ejecutivo bajo análisis es obtener el cumplimiento compulsivo de una sentencia judicial, la prohibición de embargo sobre los recursos fomag pierde su fuerza, por lo cual estos pueden fungir como garantía de la deuda que la demandada tiene para con su afiliado”.*

Mediante sentencia de tutela del 22 de marzo del 2018, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Gabriel Valbuena Hernández, en el radicado número: 11001-03-15-000-2018-00221-00, Actor: Manuel Leonidas Palacios Córdoba, se pronunció sobre la inembargabilidad de los recursos públicos y el Procedimiento para el pago de créditos a cargo del Estado:

*Al precisar que “Luego no se puede desconocer la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional respecto de la inembargabilidad de bienes de la Nación. Ahora bien, esta posición tiene que ser acorde con la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal Constitucional, y en ese sentido, se debe tener en cuenta la limitación a la embargabilidad contenidas en la sentencia C – 1154 de 2008, en la cual se indicó lo siguiente: (.....) La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer crédito u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justa, al respecto, en la sentencia C- 546 de 1992, la Corte declaró condicionada del artículo 16 de la ley 28 de 1989, (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. (...) La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la sentencia C – 354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, (inembargabilidad del Presupuesto General de Nación), bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencia o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurrido 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. (...) Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto*

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo –sección Segunda –Subsección B, Exp.08001-23-31-000-2007-000112-02 (3679-2014.C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Medio de Control. Proceso ejecutivo. Demandante. Miguel Segundo González Castañeda. Demandado. Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82*

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

*General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la sentencia C- 103 de 1994, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. (...) Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencia y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contenciosos Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado". Por su parte el Código General del Proceso".*

En postura similar se indicó<sup>14</sup>:

*"2.7.2.- Así las cosas, para la Sala es claro que las autoridades judiciales no podían negar el decreto de la medida cautelar solicitada, pues el presente asunto se encuadraba dentro de la segunda de las excepciones fijadas por la Corte Constitucional frente al principio general de inembargabilidad de las rentas o recursos producto de la transferencia de la Nación a las entidades territoriales, como quiera que la accionante persigue el pago de una acreencia laboral que se le reconoció mediante una sentencia judicial y ya transcurrieron más de 10 meses desde que se solicitó su cumplimiento, una vez ejecutoriada.*

*En efecto, el embargo solicitado por la peticionaria recae sobre las rentas del municipio del Chocó, que por principio serían inembargables. Pero, como se anotó, dado que se persigue el cobro de un crédito contenido en una decisión judicial, tiene lugar la segunda de las excepciones fijadas por la Corte Constitucional, relativa a la posibilidad de embargar los recursos provenientes de transferencias de la Nación a las entidades territoriales para efectivizar "ii) el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias"<sup>15</sup>.*

*Ahora, el tiempo con el que contaba el Departamento del Chocó para cumplir la providencia que ejecuta la accionante, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 192 del CPACA, era de 10 meses contados a partir de la solicitud de cumplimiento, una vez exigible la decisión judicial.*

*Entonces, dado que el cumplimiento de la sentencia se solicitó el 9 de marzo de 2015, luego de que cobrara ejecutoria -lo que sucedió el 5 de septiembre de 2014-, es claro que el término de los 10 meses se ha superado ampliamente, sin que el Departamento demandado en sede ordinaria haya proferido una orden positiva en tal sentido.*

*En punto de lo último, y para activar la facultad coercitiva de las decisiones judiciales, la actora inició proceso ejecutivo el 7 de octubre de 2015 en contra del Departamento del Chocó, dentro del*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: **NICOLÁS YEPES CORRALES**, sentencia del 15 de mayo de 2019, Radicación Número: 11001-03-15-000-2019-01589-00 (AC), Actor: Zunilda Urrutia Olivo, Demandado: Tribunal Administrativo del Chocó y Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, Asunto: Acción de tutela – primera instancia, tema: acción de tutela contra providencias judiciales.

Ver también,

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección B, Consejero Ponente: **RAMIRO PAZOS GUERRERO**, sentencia del 10 de mayo de 2019, Radicado: 110010315000201901303 00, Actor: Marleny Hurtado Mena, Accionado: Tribunal Administrativo del Chocó y Otro, Asunto: Acción de tutela, sentencia de primera instancia.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008.

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82*

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

*cual se libró mandamiento de pago el 23 de noviembre de 2015, es decir, 19 meses después de que cobró ejecutoria la sentencia proferida dentro del medio de control.*

*A pesar del iter trasegado por la actora para efectivizar sus derechos laborales, la jurisdicción contenciosa mediante el proceso ejecutivo, sigue haciendo nugatorios los mismos, pues, desconociendo el precedente constitucional, le enrostra la supuesta inembargabilidad de los recursos de la entidad territorial producto de las transferencias de la Nación, cuando sabido se tiene que ello cede ante la obligación de pagar los montos contenidos en sentencias judiciales, “con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias”<sup>16</sup>.*

*Así las cosas, les corresponde a los jueces del proceso ejecutivo, atender el precedente constitucional, y sin configurar un embargo excesivo<sup>17</sup>, efectivizar a través de las medidas de cautela solicitadas el pago de la orden proferida por el Juez Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante la sentencia del 21 de julio de 2014.*

*2.7.3.- En este orden de ideas, considera la Sala que las autoridades judiciales al negar el decreto de la medida cautelar solicitada por la tutelante, incurrieron en el defecto de desconocimiento del precedente constitucional relativo a las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos de las entidades territoriales.*

*2.7.4.- Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala procederá a amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la tutelante y en consecuencia ordenará dejar sin efectos las providencias proferidas el 4 de diciembre de 2018 y el 8 de marzo de 2019, por el Juzgado Segundo Administrativo de Quibdó y el Tribunal Administrativo del Chocó, respectivamente”.*

El Tribunal, considera que en este caso la solicitud de medidas cautelares deprecada por el apoderado judicial de la parte demandante, debe decretarse por el a quo, la cual debe **recaer única y exclusivamente sobre los dineros que no tengan carácter de inembargables en los términos del artículo 594 del C.G.P.**, y para decretarla, se apoyará en el precedente fijado en las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-543 de 2013, dictadas por la Corte Constitucional, y en el auto del 8 de mayo de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y la sentencia de tutela del 22 de marzo de 2018 del Consejo de Estado –Sección Segunda, radicado 11001-03-15-000-2018-00221-00, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández.

Lo anterior, en razón a que la solicitud se hace en forma genérica, es decir, sin indicar la naturaleza de la cuenta, fl. 1 y 4 cuaderno de medidas.

Pero por si fuera poco, el mismo numeral tercero del artículo 594 del C. G. del P., estipula la excepción a la inembargabilidad, cuando la obligación se encuentre contenida en actos donde consten obligaciones claras, expresas y exigibles, **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.**

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008.

<sup>17</sup> Artículos 599 y 600 del Código General del Proceso.

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

Las sentencias de constitucionalidad en mención y el auto del 8 de mayo de 2014 identifican dos reglas: **(i)** la inembargabilidad presupuestal cede en los casos de créditos laborales, sentencias judiciales **y títulos provenientes del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles** y **(ii)** la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales judicialmente reconocidos.

En este caso, se aplica la excepción a la inembargabilidad presupuestal (créditos laborales, sentencias judiciales y **títulos provenientes del Estado**), toda vez, que la entidad obligada reconoció que efectivamente le adeuda al actor una obligación, clara, expresa y exigible, y no ha pagado dichos dineros, constituyéndose así la procedibilidad de la medida cautelar.

Al momento de decretarse el embargo, se limitará el mismo teniendo en cuenta los parámetros que orienta el artículo 593 numerales 4 y 10 del C.G. del P., concordante con el artículo 599 inciso 3 Ibídem, haciendo precisión que no se trata de la liquidación del crédito, sino los parámetros para oficiar a los bancos, indicando el monto de la suma a embargar.

#### **Otras decisiones y requerimientos.**

##### **Deber de presupuestar créditos en general y condenas judiciales en particular y sus consecuencias.**

No obstante lo anterior, se recuerda que es un deber inexcusable de los servidores públicos territoriales proveer las actuaciones administrativas presupuestales, de hacienda pública<sup>18</sup> y saneamiento de las finanzas de tal manera que se incorporen las partidas correspondientes para el pago de la deuda pública pues una omisión en tal sentido comporta responsabilidades fiscales, penales, disciplinarias, de repetición y personal para quienes tienen a cargo el pago de créditos insolutos y correspondiente con ello, deben provisionar lo pertinente para el pago de las acreencias correspondientes. Por tal menester, se ordenará **oficiar** al Alcalde de Istmina, a su Tesorero y Secretario de Hacienda, así como **a la Plenaria del Honorable Concejo Municipal de la entidad territorial ejecutada** para que procedan en consecuencia, en el ámbito de sus competencias; en el Oficio pertinente se insertará el presente Auto interlocutorio.

---

<sup>18</sup> El Decreto 28 de 2008 (enero 10<sup>18</sup>) "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" establece:

**"Artículo 21. 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**".

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

- **Deber de ejercer presencia procesal en asuntos donde es parte de la entidad pública accionada.**

De otro lado, como se observa el desinterés institucional de la autoridad ejecutada-demandada en defender los intereses públicos, **i.** se ordena oficiar para que al señor Alcaldesa de Istmina, para que designe apoderado judicial que lo represente en este asunto; **ii.** Además para que en el término de la distancia proceda a realizar las operaciones presupuestales, financieras y de hacienda pública, encaminadas al pago del crédito, conforme a las Sentencias No. C-188 del 29 de marzo de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-555 del 2 de diciembre de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-965 del 21 de octubre del 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-188 del 24 de marzo de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-428 del 29 de mayo del 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, decisiones reafirmadas desde la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado, en la Sentencia del 13 de agosto de 1998, M.P. Ricardo Hoyos Duque, radicado 14663.

Se ordenará **oficiar** al señor Alcalde de Istmina, para que provea lo suyo.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Chocó,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto No. 492 del 2 de abril de 2019, proferido por la Jueza Segunda Administrativo oral del Circuito de Quibdó, conforme se indicó en este proveído.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Jueza Segunda Administrativo oral del Circuito de Quibdó, para que el término de diez (10) días, contados a partir del recibo del presente proceso, profiera la decisión de reemplazo que tenga en cuenta lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO: OFÍCIESE** al señor Alcalde de Istmina para que designe apoderado judicial que lo represente en este asunto.

**CUARTO: OFÍCIESE**, al Alcalde de Istmina, a su Tesorero y Secretario de Hacienda, así como **a la Plenaria del Honorable Concejo Municipal de la entidad territorial ejecutada** para que procedan en consecuencia y para lo de sendas competencias, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva, en el Oficio pertinente se insertará el presente Auto interlocutorio.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405*  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

Referencia: 27001 33 33 002 2016 00253 01  
Medio de control: Ejecutivo  
Accionante: Codempresas  
Accionado: Municipio de Istmina

**ARIOSTO CASTRO PEREA**  
**Magistrado**

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405*  
*Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)*  
*Telefax 6 71 39 82*