

Señor:

**JUEZ QUINCE ADMINISTRATIVO MIXTO ORAL DEL CIRCUITO**

**Barranquilla**

**Expediente No. : 08-001-33-33-015-2022-00243-00**  
**Medio de Control : EJECUTIVO**  
**Accionante : BORIS BAENA PATERNINA**  
**Accionado : DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA**

**Asunto: “RECURSO DE REPOSICION EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN”.**

Quien suscribe, **CRISTIAN ADALBERTO MERCADO PRADO**, mayor y vecino de esta ciudad, identificado con la C.C. No. 8.644.762, abogado en ejercicio, con T.P. No. 125.697 del Consejo Superior de la Judicatura, hablando como apoderado especial del **DISTRITO ESPECIAL, INDUSTRIAL Y PORTUARIO DE BARRANQUILLA**, mediante este escrito, estando en término legal, me permito interponer **“RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN”**, contra el auto de fecha 08 de marzo de 2023, notificado electrónicamente mediante mensaje de datos recepcionado el día 09 de marzo de 2023, en el cual ese honorable despacho, resolvió:

“ (...)

**Único:** Decretar la medida cautelar de embargo y retención sobre los dineros depositados en las cuentas de ahorros, corrientes y/o CDT que el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla posea a su nombre en las siguientes entidades bancarias:

BANCO BBVA.  
BANCO POPULAR  
BANCO DE OCCIDENTE  
BANCOLOMBIA  
BANCO COOMEVA  
BANCO AGRARIO DE COLOMBIA  
BANCO COLPATRIA  
BANCO CAJA SOCIAL  
BANCO DAVIVIENDA  
BANCO BOGOTA, de la ciudad de Barranquilla.

Limitar el embargo a la suma de CIENTO SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS CON TREINTA CENTAVOS (\$107.932.759.30).

Las sumas de dinero sobre las cuales se decretan las medidas de embargo y retención solicitadas por el ejecutante, **se supeditan a que los recursos embargados no estén destinados a la prestación de un servicio público, ni provengan de los recursos inembargables de que tratan los artículos 594 del C. G. del P. y 45 de la Ley 1551 de 2012.**

Las cantidades a embargar deberán depositarse a órdenes del Juzgado Quince (15) Administrativo del Circuito de Barranquilla, en la cuenta de depósitos judiciales No. 080012045015 del Banco Agrario de Colombia con sede en la ciudad de Barranquilla, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación."

El recurso que estoy interponiendo tiene por finalidad que el Despacho reponga la decisión adoptada o de no ser así, sea el Honorable Tribunal Administrativo del Atlántico, quien revoque la decisión de ese despacho y en su lugar negar la solicitud y decreto de embargo y secuestro que realiza la parte ejecutante, con base en las siguientes consideraciones:

Realizando una revisión de la normatividad actual que regula el tema en relación con los Municipios, la primera ley que viene a colación es la 1551 de 2012, "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", la cual establece en su artículo 45 lo siguiente:

"La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

**En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.**

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan

particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente." (Subrayado y negritas fuera del texto original)

Se evidencia claramente que al expedir la orden de embargo dentro del presente proceso se está violando lo dispuesto en el anterior artículo de la Ley 1551 de 2012 por lo siguiente:

- 1- En primera medida porque los embargos sólo podrán ser decretados "...una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución", lo cual claramente no sucede este caso donde apenas acaba de notificarse el mandamiento de pago sobre el cual se interpuso recurso y se presentaron las excepciones del caso; y la última actuación procesal es el auto que deniega el recurso de reposición y decreta improcedente el de apelación como el que se ataca que es el que decreta unas medidas cautelares de embargo y secuestro de dineros.
- 2- En segunda medida, al ordenar a los contribuyentes el embargo de los dineros que perciba el Distrito de Barranquilla por concepto de impuesto de Industria y Comercio, evidentemente se viola lo dispuesto en el último inciso del Artículo 45 de la mencionada Ley "...En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.", por lo que la orden de embargo dirigida directamente a las empresas sin que estas hayan declarado y pagado el impuesto de industria y comercio para que giren los recursos a favor del proceso indicando cuenta de depósito judicial contraría totalmente lo dispuesto en la Ley y carece de todo fundamento.
- 3- Mantener y reiterar la orden de embargo que se expidió en el mismo auto de mandamiento de pago, constituye un prejuzgamiento toda vez que hasta el momento no hemos sido vencidos en juicio ejecutivo.

En estricto sentido, cuando la entidad ejecutada, sea un municipio, como sucede en el presente asunto, no podrán decretarse medidas cautelares hasta tanto no se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordene seguir adelante la ejecución; siendo entonces que la petición inicial de solicitud de medidas cautelares en este estado procesal que nos encontramos dentro del trámite ejecutivo de la

referencia, cuando aún no se ha proferido la providencia que ordena seguir adelante con la ejecución, deviene improcedente legal y constitucional tal decisión.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-126 de 2013, se pronunció en los siguientes términos:

“...es razonable que el embargo proceda luego de la ejecutoria de la sentencia que ordene seguir adelante con la ejecución, pues antes de esta etapa procesal no hay certeza sobre la exigibilidad de la misma, ya que el municipio puede presentar, en ejercicio de su derecho de defensa, las excepciones que pretenda hacer valer en el proceso ejecutivo. (...) De otro lado, en relación con el segundo y tercer incisos demandados, encuentra la Sala Plena que su alcance no es el de restringir la posibilidad de embargar a los Municipios, tal como las razones de la acusación pretenden explicar, sino por el contrario estipula la mencionada posibilidad en condiciones específicas. En el caso del inciso segundo demandado se dispone que el decreto del embargo sobre el patrimonio de los Municipios en curso de los procesos ejecutivos en su contra, sólo es procedente en el momento en que se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución, es decir, en el momento del mencionado proceso ejecutivo en que ya no se admite controversia por parte del ejecutado. (...) Por ello, tampoco la afirmación genérica del demandante según la cual se presenta un trato distinto al deudor Municipio respecto de su acreedor particular, está insuficientemente justificada. Lo anterior en razón a que, como se ha explicado ya varias veces, el deudor Municipio no puede insolventarse, mientras que el particular deudor sí. Por lo cual, el demandante debió explicar, para configurar un cargo de inconstitucionalidad en este punto, por qué en dicho contexto no es razonable que sobre el particular deudor la medida cautelar se adopte el inicio del proceso ejecutivo, y no después de la sentencia de ejecución. (...) Sobre lo explicado podría pensarse que igualmente se trata de un trato desigual en la regulación del proceso ejecutivo, según si el deudor es el Municipio o un particular. Para la Sala no hay duda de que ello sea así, pero como lo ha detallado en múltiples ocasiones la jurisprudencia, no basta con detectar el trato normativo diferente, sino que hay que explicar por qué los aspectos, grupos o individuos comparados son comparables, para indagar sobre la justificación de la desigualdad.

En el caso concreto está claro que no son comparables el Municipio deudor y el particular deudor. Pues, como se ha dicho a lo largo de la presente providencia, el primero no se puede insolventar. No es posible que una entidad territorial disponga de su presupuesto para despojarse de él, menos cuando los Municipios están obligados a crear rubros para el cumplimiento de sus obligaciones, y a su vez el procedimiento para adquirirlas (las obligaciones) supone la apropiación presupuestal previa para el efecto. Y, se insiste, las medidas que se adoptan en los procesos ejecutivos, tienen por fin evitar que los deudores se insolvente”

Entre tanto nuestro máximo órgano Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A – Consejero Ponente Dr. Rafael Francisco Suárez Vargas, en providencia de fecha 05 de diciembre de 2022, radicación 47001 23 33 000 2017 00071 01 (2676-2022), en su parte considerativa reitero postura frente a la procedibilidad de las medidas cautelares de embargo dentro de los procesos ejecutivos con atención si la ejecutada es una entidad territorial frente a lo dispuesto en los artículos 599 del Código General del Proceso y el 45 de la Ley 1551 de 2012, así:

“(..)

En tal sentido, los artículos 599 del CGP y 45 de la Ley 1551 de 2012 precisaron que en los procesos ejecutivos se puede solicitar la medida cautelar de embargo desde la presentación de la demanda; empero, cuando la parte accionada sea un municipio, aquel solo se podrá decretar una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

(...)”

De tal manera que, debe ser repuesta o en su defecto revocada la decisión de decretar medidas de embargo y retención en contra de mi representado habida cuenta e insisto de que en la etapa procesal que nos encontramos, donde es evidente aún no se proferido la providencia que ordena seguir adelante con la ejecución, no deviene procedente darles alcance a las medidas pretendidas y equivocadamente decretaras por su señoría, cuando ni siquiera se ha convocado y fijado fecha para celebrar audiencia inicial de que trata el artículo 372 del CGP.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta la protección especial que ostentan los recursos del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, no sólo en cuanto al embargo de los tributos ordenados en este proceso, sino de manera

general, por lo que nos permitimos transcribir los principales apartes de la normatividad que regula el tema para que sea observado y valorado dentro por su despacho al momento de determinar las actuaciones que correspondan.

## **NORMAS QUE CONSAGRAN LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PUBLICOS**

Las normas que consagran la inembargabilidad de los recursos del Distrito Especial Industrial y portuario de Barranquilla, van desde las disposiciones que consagran la inembargabilidad genérica de los tales recursos públicos incluidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital, hasta las normas que prevén dicha inembargabilidad para determinado tipo de recursos.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional, compilando en el Decreto 111 de 1996, en su artículo 19 contiene el principio presupuestal de inembargabilidad, el cual dispone:

“Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante, la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).”

Por su parte, el Estatuto Orgánico de Presupuesto del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, Acuerdo Distrital No. 001 de 2018, adoptando las disposiciones de la ley orgánica de presupuesto, consagra el principio presupuestal de inembargabilidad en su literal H) del artículo 14, el cual dispone:

“De conformidad con la ley son inembargables las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, como el Sistema General de Participaciones y demás bienes y derechos que de conformidad con el Código de Procedimiento Civil o cualquier otra ley. (Ley 38/89, art. 16; Ley 179/94, arts. 6°, 55°, inc. 3°).

No obstante, lo anterior, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes para el pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. (Especialmente la Sentencia C354 de 1997).

En el mismo orden de ideas, la regulación de la inembargabilidad de recursos públicos, en sentido amplio, se encuentra consagrada en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 594 del Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, en los siguientes términos

“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 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.” (negrilla fuera de texto original)

En cuanto a las disposiciones especiales que estipulan la inembargabilidad para los recursos del Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y los recursos propios de destinación específica para el gasto social de los municipios, se debe tener en cuenta lo previsto en las leyes 715 de 2001, 1530 de 2012 y 1551 de 2012, así como en el Decreto-Ley 028 de 2008.

Respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, establecen los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.":

El artículo 18 de la Ley 715 de 2001 dispone:

"Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera."

Ahora, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 dispone:

Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. (...)"

En el mismo orden de ideas, el artículo 21 del Decreto-Ley 028 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", establece:

"Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

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

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

En lo que respecta a los recursos del Sistema General de Regalías, se debe tener en consideración el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.”, el cual dispone:

“Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.”

Finalmente, refiriéndose a los recursos del Sistema General de Regalías, el Sistema General de Participaciones y las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” dispone:

“La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente."

Señora juez en relación con las consideraciones anteriormente descritas, no es procedente librar orden de embargo en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, teniendo en cuenta las restricciones establecidas por el legislador y en especial las dispuestas en el inciso segundo del artículo 45 de la Ley 1551 de 2012.

En igual sentido, solicito a su señoría de la manera más respetuosa y comedida con base en lo anteriormente explicado, reponer lo decidido en el auto atacado y en consecuencia ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el presente proceso por violar claramente las disposiciones legales y constitucionales que regulan la materia. Y en caso de que no sea de su recibo los argumentos aquí planteados, solicito al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico que en sede de alzada se sirva revocar lo ordenado y en consecuencia ordenar el levantamiento de las medidas cautelares de embargo y retención decretadas en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla.

Finalmente, y en caso de que su señoría no encuentre procedente este medio de defensa propuesto, me permito muy respetuosamente invocar en aras de proteger los principios fundamentales del debido proceso, acceso a la justicia, derecho de defensa y demás aplicables, lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley 1437 de 2011, mecanismo por medio del cual su señoría debería dejar sin efecto lo resuelto en los proveídos anteriores en cuanto a la declaratoria de órdenes de embargo y retención de dineros en contra del Distrito de Barranquilla, como quiera que en esa ocasión no se advirtió por parte de esa agencia judicial lo dispuesto en el Artículo 45 de la Ley 1551 de 2012.

Señor juez frente a lo anterior y con el acostumbrado respeto debo indicar que el defecto sustantivo se configura cuando la norma pertinente es inobservada e inaplicada, lo que no puede suceder en el caso de marras al mantenerse la decisión adoptada por su despacho del decreto de medidas cautelares no conforme al ordenamiento sustancial vigente para el caso concreto.

## NOTIFICACIONES

Al señor Alcalde y la secretaria jurídica, la reciben en el edificio de la Alcaldía de Barranquilla, ubicado en la Calle 34 # 43-31, piso (8) respectivamente. Además, en la dirección electrónica [notijudiciales@barranquilla.gov.co](mailto:notijudiciales@barranquilla.gov.co)

El suscrito abogado, las recibe en la secretaría de su despacho o en el edificio de la Alcaldía de Barranquilla - Secretaría Jurídica, piso 08 y en la dirección electrónica [mercado.cristhian@hotmail.com](mailto:mercado.cristhian@hotmail.com)

Del señor juez.  
Atentamente,



**CRISTIAN ADALBERTO MERCADO PRADO**

C.C. No. 8644762

T.P. No. 125697 del C.S.J.

Correo electrónico [mercado.cristhian@hotmail.com](mailto:mercado.cristhian@hotmail.com)