

## ENVIO RECURSO

francisco de paula cossio mora <fcossiomora@yahoo.es>

Mié 27/10/2021 10:51

Para: Juzgado 61 Administrativo Circuito - Bogotá - Bogotá D.C. <jadmin61bta@notificacionesrj.gov.co>

Señora

## JUEZ 61 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ

E.S.D.

Referencia: Proceso Ejecutivo Singular de **NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, contra el municipio de Altos del Rosario-Bolívar. Radicación No 2020-00009-00



**FCM** Francisco De Paula Cossio Mora  
A B O G A D O  
Universidad del Atlántico  
Especialista en Derecho Administrativo  
Universidad Santo Tomas

095 - 429 - 3274  
Celular: 312-6919396 - 321-5397197

 fcossiomora@yahoo.es

 Carrera 6 No. 3-07  
El Banco, Magdalena

Altos del Rosario-Bolívar, octubre 27 de 2021

1

Señora

**JUEZ 61 ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ**

E.S.D.

Referencia: Proceso Ejecutivo Singular de **NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, contra el municipio de Altos del Rosario-Bolívar. Radicación No 2020-00009-00

**FRANCISCO DE PAULA COSSIO MORA**, varón, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía número 3.815.725 expedida en Barranco de Loba-Bolívar, abogado titulado y en ejercicio portador de la Tarjeta Profesional No 31.824 del C.S. de la J., obrando en mi calidad de apoderado judicial de la entidad pública demandada, acudo a usted con el debido respeto para manifestarle que por medio de la presente y estando dentro de la oportunidad y término legal, me permito interponer recurso de APELACIÓN contra el auto calendarado a octubre 20 de 2021 y notificado a la entidad demandada vía electrónica el día 25 del presente mes y año.

Antes de iniciar las argumentaciones constitucionales y legales que sustentan mi inconformidad por la medida cautelar que se reprocha, permítame señora juez, indicar los lineamientos legales que comporta la apelación interpuesta.

#### **PROCEDENCIA Y PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO INTERPUESTO**

Por virtud del artículo 208 del CPACA, serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en el Código de Procedimiento Civil- hoy ley 1564 de 2012- y se tramitarán como incidente.

Ahora bien, de acuerdo al numeral 8° del artículo 321 del C. G. del P, también son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia (..) *” el que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla”*.

Por su parte, de acuerdo al inciso 3° del artículo 322 del mismo compendio procesal civil el recurso debe interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado; la providencia recurrida fue notificada virtualmente al municipio demandado el día 25 del presente mes y año, luego el término para recurrir



se inició el día martes 26 y vence el día 28 de estas mismas calendas, por lo que la inconformidad consignadas en estas réplicas comportan procedencia y procedibilidad, y, en consecuencia, procedo a su sustentación, así:

## SUSTENTACIÓN DEL RECURSO INTERPUESTO

2

Como es bien sabido, el Sistema General de Participaciones, creado por el acto legislativo número 1 de 2001, constituye el instrumento jurídico a través del cual, las entidades territoriales ejercer su derecho a participar en las rentas nacionales, que está constituido por los recursos que la Nación les transfiere, justamente para atender los servicios a su cargo y proveerlos para financiar adecuadamente su prestación.

En igual sentido, es de recordar que, la configuración del Sistema General de Participaciones, fue inicialmente adoptada por la ley 715 del año 2001, y está conformada por los siguientes factores: (1) una participación con destinación específica para el sector educación; (2) una participación con destinación específica para el sector salud (3) una participación de propósito general y (4) una participación con destinación específica para agua potable y saneamiento básico.

Como se observa, por virtud de su especial destinación social derivada de la Constitución Nacional, dichos recursos gozan de una protección constitucional reforzada, con respecto a los demás recursos públicos que integran el Presupuesto General de la Nación. Esta es la razón por la cual el legislador, en cumplimiento del artículo 63 superior, consagró la INEMBARGABILIDAD de tales recursos como medida especial para asegurar su inversión efectiva en disposiciones como el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 y el artículo 18 de la ley 715 de 2001.

Sin embargo, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han sostenido en diversas providencias, que lo anterior no es absoluto toda vez que las reglas a la excepción del principio general de INEMBARGABILIDAD de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, eran aplicadas también con respecto a los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable, y saneamiento básico).

No obstante, como lo señaló posteriormente la Corte Constitucional, el acto legislativo número 4 de 2007, mediante el cual se reformaron los artículos 356 y 357 del compendio superior, previó un nuevo esquema que se traduce en una mayor rigidez constitucional en los referentes al destino social de los recursos del SGP, que implica desde luego, examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción. En este sentido, la regla general debe seguir siendo la inembargabilidad de recursos del presupuesto, y desde luego, permitir por vía de excepción la adopción de medidas cautelares con dichos recursos.



Con todo, el gobierno nacional en cumplimiento del mandato contenido en el acto legislativo señalado, expidió el Decreto-ley 028 de 2008, por medio del cual se definió la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que los municipios, distritos y departamentos realicen con recursos del Sistema General de Participaciones, con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas de la comunidad, cobertura y calidad de los servicios.

En desarrollo de ese cometido, el artículo 21 del citado Decreto, estableció en forma perentoria el carácter de inembargables de los recursos transferidos a las entidades territoriales beneficiarias del Sistema General de Participaciones, sin distinción alguna entre los rubros que lo conforman, estableciendo como única excepción cuando se trate de OBLIGACIONES LABORALES.

**“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.

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

Concordante con todo lo anterior, el artículo 594 de la ley 1564 del año 2012, o sea el Código General del Proceso, de manera imperativa preceptúa:

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

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

Acorde con las argumentaciones legales expuestas de precedencia, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Y GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, en sentencia T-873 de octubre 26 de 2012, retomó el tema de la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y aquellos recursos del Sistema General de Participaciones que se le transfieren a las entidades territoriales y puntualizó:



“La C.P. señala en su artículo 63 una categoría de bienes, entre los cuales se encuentran 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, los cuales considera inalienables, imprescriptibles e inembargables.

4

Por otra parte, el artículo 357 de la C.P. determina que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación y que la ley determinará el porcentaje mínimo de esa participación definiendo las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

4.2. La Ley 715 de 2001 en desarrollo del artículo 357 de la C.P., establece en el artículo 91<sup>1</sup> que, con respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, no es posible realizar embargos, titularización u otra clase de disposición financiera, Por su parte, el artículo 18<sup>2</sup> dispone que estos dineros no conformarán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial y que los recursos del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o de cualquier otra clase de disposición financiera.

El Sistema General de Participaciones está integrado por los recursos que en virtud de los artículos 356 y 357 de la C.P., son transferidos de la Nación a las entidades territoriales, de modo que se puedan financiar los servicios cuya competencia les asigna la ley 715 de 2001. El artículo 3° de la Ley 715 de 2001 –modificado por el artículo 1° de la Ley 1176 de 2007- señala que el Sistema General de Participaciones está constituido por: i) Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y iii) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general<sup>3</sup>.

De otra parte, el Decreto 111 de 1996, establece en su artículo 19<sup>4</sup> la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman y dispone que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en dicho artículo.

Asimismo, el Decreto 1101 de 2007 que reglamenta el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 111 de 1996 determina que “los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo”, de este modo, se señala que el servidor público que reciba la orden de

<sup>1</sup> Declarado Exequible en sentencia C-566 de 2003

<sup>2</sup> Declarado Exequible en sentencia C-793 de 2002

<sup>3</sup> C-566 de 2003

<sup>4</sup> Declarado Exequible en sentencia C-354 de 1997



embargo de estos recursos “*está obligado a efectuar los trámites, dentro de los tres días siguientes a su recibo, para solicitar su desembargo*”.

4.3. Con respecto a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Corte se ha pronunciado desde las primeras sentencias, considerando que se trata de un principio orientado a la conservación de los recursos necesarios para garantizar los fines del Estado Social de Derecho<sup>5</sup>. En estos términos se pronunció la Corte en sentencia C-546 de 1992:

“Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto, de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales”.

La sentencia C-566 de 2003, reafirmó la jurisprudencia en esta materia<sup>6</sup>, y bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001 precisó que,

“Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “*estos recursos no pueden ser sujetos de embargo*” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea

<sup>5</sup> C-793 de 2002: “(...) Con tales propósitos, como lo ha indicado la Corte en diferentes oportunidades, la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades territoriales- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1° de la Carta. Cfr. Sentencias C-546 de 1992, Ms. Ps. *Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero*; C-103 de 1994, M.P. *Jorge Arango Mejía* y C-263 de 1994, M.P. *José Gregorio Hernández Galindo*”.

<sup>6</sup>C-354 de 1997, C-402 de 1997 y la C-566 de 2003.



que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones”.

Así las cosas, de acuerdo con la regla jurisprudencial establecida bajo la vigencia del Acto Legislativo n. 1 de 2001, las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos comprendía: (i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justa; (ii) la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencia; y (iii) el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible<sup>7</sup>.

4.4. Sin embargo, con el Decreto 28 de 2008 expedido en ejercicio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 3 del Acto Legislativo No.4 de 2007, que adicionó el artículo 356 de la Constitución Política, se efectuó un giro jurisprudencial en relación con la posibilidad de embargar recursos del Sistema General de Participaciones.

La sentencia C-1154 de 2008 al analizar la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008<sup>8</sup>, señaló que el Acto Legislativo n. 4 de 2007 modificó aspectos del Sistema General de Participaciones como resultado de una mayor preocupación de parte del Constituyente “*por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos*”, por lo cual se incorporaron medidas en la Constitución tendentes a adoptar mecanismos de control y seguimiento al gasto ejecutado con dichos recursos, y asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad en los sectores de educación, salud, saneamiento básico y agua potable. Lo anterior cambió la noción sobre la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones de modo que solo de manera excepcional se permitió la adopción de medidas cautelares. De acuerdo con lo anterior se estimó que:

<sup>7</sup> C-539 de 2010

<sup>8</sup> **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. 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.



“A juicio de la Corte, la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos”.

En este sentido, la sentencia C-1154 de 2008 condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008 a que se pudieran decretar medidas cautelares para “*el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia*”, sobre recursos de libre destinación y excepcionalmente sobre los recursos de destinación específica. Sin embargo, no se contemplaron otros casos excepcionales que sí habían sido admitidos por la jurisprudencia anterior.

**4.5. De lo anterior se desprende que, acorde con la normatividad vigente y la jurisprudencia en la materia, la regla reconocida por las sentencias más recientes de la Corte Constitucional establece que no es posible embargar recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas las obligaciones de las entidades territoriales.”** (Lo en negrilla fuera de texto)

Ahora bien, por virtud de lo ampliamente expuesto, reforzado con indicaciones concretas del ordenamiento jurídico positivo vigente y, además, con los precedentes judiciales que acompañan el rigor de la línea jurisprudencial de la guardiana de Constitución Nacional y la ley, sobre el tema objeto de reproche, no le queda más al recurrente que solicitar a esa instancia superior, REVOCAR la decisión judicial recurrida y en su lugar, ordenar al ad-quo adoptar la medida cautelar (embargo) cuestionada sobre los recursos propios de la entidad demandada o recursos de capital, y, sobre aquellos recursos procedentes del impuesto de industria y comercio, así como los recursos provenientes del impuesto a la gasolina.

No sobra decir, por la claridad que resulta del repaso de los argumentos del recurrente, que los créditos civiles o comerciales contraídos por las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones, no están amparados por ninguna excepción, ni legal, ni jurisprudencial, que habilite a los titulares de tales acreencias a perseguir los recursos del Sistema General de Participaciones que le transfiere la Nación a las entidades territoriales.



**FCM** Francisco De Paula Cossio Mora  
A B O G A D O  
Universidad del Atlántico  
Especialista en Derecho Administrativo  
Universidad Santo Tomas

095 - 429 - 3274  
Celular: 312-6919396 - 321-5397197

 fcossiomora@yahoo.es

 Carrera 6 No. 3-07  
El Banco, Magdalena

Señora Juez,



**FRANCISCO DE PAULA COSSIO MORA**

C.C. No 3.815.725 expedida en Barranco de Loba-Bolívar

T. P. No 31.824 del C.S. de la J.

FRANCISCO DE PAULA COSSIO MORA