



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Sustanciador: Dr. Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO:	No. 54-001-23-33-000-2022-00006-00
ACCIONANTE:	EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE OCAÑA S.A. E.S.P. "ESPO S.A. E.S.P."
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – MUNICIPIO DE OCAÑA
MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA

Una vez revisado el escrito de la demanda subsanación de la misma, y sus anexos, el Despacho considera que la demanda cumple con los requisitos formales señalados en la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA-, modificada por la Ley 2080 de 2020¹, razón por la cual se dispone:

1. **ADMÍTASE** la demanda que en ejercicio del medio de control de **REPARACION DIRECTA** consagrado en el artículo 140 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- impetra la **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE OCAÑA S.A. E.S.P. "ESPO S.A. E.S.P."**, en contra de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – MUNICIPIO DE OCAÑA**.
2. **NOTIFÍQUESE** por estado a la parte actora la presente providencia, notificación que deberá surtirse de igual manera a las direcciones de correo electrónico: jesushemelmartinez.abogado@gmail.com y gerencia@espo.com.co señaladas en la demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 201², 205³ del CPACA y artículo 9 del Decreto Legislativo 806 de 2020.
3. **TÉNGASE** como parte demandada a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL – MUNICIPIO DE OCAÑA**, entidades que en los términos del artículo 159 del CPACA tienen capacidad para comparecer al proceso por sus representantes o quien haga sus veces.
4. De conformidad con lo establecido en el artículo 171 numeral 1 del CPACA, **NOTIFÍQUESE** personalmente la admisión de la demanda a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL** y al **MUNICIPIO DE OCAÑA**, en los términos del artículo 199⁴ del CPACA modificado por el artículo 612 del CGP y artículo 8 Decreto Legislativo 806 de 2020.}
5. De conformidad con lo establecido en el artículo 171 numeral 2 del CPACA, **NOTIFÍQUESE** personalmente la admisión de la demanda al **MINISTERIO PÚBLICO**, en los términos del artículo 199⁵ del CPACA modificado por el

¹ "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción". Publicada en el Diario Oficial 51568 del 25 de enero de 2021. Artículo 86, rige a partir de su publicación.

² Modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

³ Modificado por el artículo 52 de la Ley 2080 de 2021.

⁴ Modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

⁵ Modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

artículo 612 del CGP, y artículo 8 Decreto Legislativo 806 de 2020, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los términos del artículo 291 y 612 del CGP.

Para el efecto, ténganse como dirección de buzón electrónico las informadas por los señores Procuradores Judiciales Delegados ante esta Corporación.

6. En los términos y para los efectos contemplados en el artículo 172 del CPACA, **CÓRRASE TRASLADO** de la demanda a la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL**, al **MUNICIPIO DE OCAÑA**, al **MINISTERIO PÚBLICO**, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y a los sujetos que según la demanda, tengan interés directo en el resultado del proceso, por el término de **TREINTA (30) DÍAS**, para contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y presentar demanda de reconvencción, término que comenzará a correr al vencimiento de los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje, tal como lo establece el inciso 4 del artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
7. Conforme al numeral 4 del artículo 171 del CPACA, fíjese la suma de ochenta mil pesos (\$80.000.00), como **GASTOS ORDINARIOS DEL PROCESO** que deberán ser consignados por la parte demandante en la cuenta que al efecto tiene el Tribunal en el Banco Agrario de la ciudad, para lo cual se señala un término de diez (10) días contados a partir de la notificación del presente auto; con la prevención de lo señalado en el artículo 178 ibídem.
8. **RECONOZCASE** personería jurídica para actuar al abogado Jesús Hemel Martínez Celis, como apoderado de la **EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS DE OCAÑA S.A. E.S.P. "ESPO S.A. E.S.P."**, en los términos y para los efectos del poder conferido y anexos.
9. **REQUERIR** a la parte demandante para que, en coordinación con la Secretaría de la Corporación, y previo a la notificación de la demanda, incluyan en el expediente digital en formato PDF. y/o de video compatible, todos los documentos relacionados en el acápite de pruebas de la demanda y que fueron alojados en el link de acceso: https://drive.google.com/drive/folders/1o_POU_CA4eoEv99qfbzGT3x9emwUZgr?usp=sharing.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

EDUAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

EJECUCIÓN DE SENTENCIA	
Expediente:	54001-33-33-009-2021-00049-01
Demandante:	Leidy Carolina Valero Vargas
Demandado:	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC
Asunto:	Auto Resuelve Recurso Apelación

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual se decretó como medida cautelar el embargo de las sumas de dinero depositadas en las diferentes cuentas bancarias de las que es titular la entidad demandada, previos los siguientes:

1. ANTECEDENTES

Mediante memorial de fecha nueve (09) de marzo de dos mil veintiuno (2021), el apoderado de la parte demandante solicitó al Juzgado el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en la cuenta corriente No. 001303110100004733 del Banco BBVA a nombre del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, hasta completar la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000), precisando que en el presente caso debía darse aplicación a lo ordenado por el Consejo de Estado sobre la excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos públicos cuando se persigue la ejecución de una sentencia judicial.

1.1. Del auto apelado

Mediante auto de fecha diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta decretó medida cautelar en los siguientes términos:

"PRIMERO: DECRETAR el embargo y retención de los dineros depositados en la cuenta corriente 001303110100004733 que posea el INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC- Nit: 800215546-5 en el Banco BBVA Colombia hasta completar la suma de SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000).

SEGUNDO: OFICIAR a la entidad bancaria, haciéndole saber que previamente a aplicar la medida decretada deberá informar al Despacho si los recursos afectados con la medida cautelar tienen la naturaleza de inembargables, para en caso de ser así disponer lo que fuere pertinente, conforme a lo previsto en el párrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.
(...)”

Como fundamento de su decisión, planteó el *A-quo* que por encontrarlo procedente, era viable acceder al decreto de la medida de embargo y retención solicitada, limitando la suma a SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000). Sin embargo, debido a que desconocía si los dineros depositados en la cuenta objeto de la medida eran de carácter inembargables, era necesario requerir a la entidad financiera para que previo a aplicar la medida, en caso afirmativo informara lo pertinente sobre la calidad de los recursos, en aras de disponer lo propio en atención a lo previsto en el Artículo 594 del Código General del Proceso sobre el carácter inembargable de los recursos públicos.

1.2. Del recurso de apelación

Mediante memorial de fecha veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación contra el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar, advirtiendo que si bien es cierto, se accedió al embargo y retención solicitada, no se tuvieron en cuenta en primera instancia los argumentos planteados en la solicitud, relacionados con la procedencia excepcional del embargo sobre recursos de naturaleza inembargable, siguiendo los lineamientos tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado.

Por esta razón, reprochó que el *A-quo* no realizara el estudio sobre las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos y rentas del Estado incorporados en el Presupuesto General de la Nación, cerrando en su opinión, la posibilidad de lograr el cumplimiento de la orden judicial.

Como fundamento del recurso, realizó algunas citas jurisprudenciales dentro de las cuales el Despacho destaca las siguientes:

- Consejo de Estado. Sección Cuarta. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicado No. 11001-03-15-000-2017-02007-01(AC). Sentencia del tres (03) de mayo de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual el Alto Tribunal recordó las reglas aplicables en materia de excepción de

El *A-quo*, mediante auto de fecha doce (12) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante y ordenó la remisión del expediente electrónico a esta Corporación.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación formulados en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 244 de la misma disposición legal.

Por otro lado, se tiene que por mandato expreso del Artículo 298 del C.P.A.C.A., los procesos ejecutivos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deben seguir las reglas previstas en el Código General del Proceso. Así lo ha explicado el Consejo de Estado en distintas oportunidades, dentro de las cuales vale la pena destacar el siguiente pronunciamiento:

"Adicionalmente, los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones, realización de audiencias, sustentaciones y trámite de recursos, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo.

Por otro lado, también podrían surgir eventualmente dudas sobre el alcance del parágrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en lo que atañe con el trámite de las apelaciones en los procesos ejecutivos, pues tal precepto, dispone: "La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil".

(...)

Para el Despacho, el correcto entendimiento del anterior precepto, no puede ser otro que aquél que surge del contenido literal del parágrafo del artículo 243 del prenotado estatuto procesal, esto es, que la apelación sólo se surta bajo las reglas de la Ley 1437 de 2011, si el recurso se deriva de decisiones que surjan en el trámite de procesos contenciosos administrativos, puesto que, de lo contrario, si la decisión controvertida nace del discurrir propio de procesos especiales que

inembargabilidad presupuestal en los casos de créditos laborales y sentencias judiciales.

- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicado No. 31-000-2001-00028-01(58870). Auto de fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), a través del cual se precisó que el principio de inembargabilidad que ampara los bienes, rentas y derechos del Presupuesto General de la Nación, no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, dado que este puede ceder cuando se persiga el pago de una sentencia judicial.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Radicado No. 54-001-23-33-000-2017-00596-01. Auto de fecha veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), a través del cual se clarificaron los límites de la inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, señalando que *"pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones."*
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Alberto Montaña Plata. Radicado No. 47-0001-23-33-000-2019-00069-01(66376). Auto del veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), a través del cual se reiteró que cuando el título lo constituya una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, exceptuando aquellas de la Dirección el Tesoro Nacional y las cuentas destinadas al pago de sentencias.

Con fundamento en lo anterior, solicitó el apoderado que se modifique la parte considerativa y el numeral segundo del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Cúcuta el día diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), en el sentido de precisar que en el presente caso opera una de las excepciones a la regla de inembargabilidad de los recursos públicos, toda vez que lo que se pretende es el pago de una sentencia judicial, y por otro lado, que la orden de embargo debe estar dirigida a las sumas de dinero que llegara a tener la entidad en la cuenta corriente señalada, así los recursos provengan del Presupuesto General de la Nación, excluyendo aquellas abiertas a favor del a Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito, y los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al Fondo de Contingencias.

consten o que estén regulados en otros estatutos procesales, como es el caso de los procesos ejecutivos, la apelación necesariamente deberá desatarse bajo las disposiciones del Código General del Proceso, porque de no ser así, tendríamos que en un mismo proceso ejecutivo, en la primera instancia se surte bajo las cuerdas de la Ley 1564 de 2012 y la segunda se tramitaría con base en la Ley 1437 de 2011, lo cual carece de toda justificación."¹ (Negrita fuera de texto)

Teniendo claro lo anterior, es preciso indicar que corresponde al Magistrado Sustanciador resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación contra un auto que decretó una medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador. *Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión. (...)"*

2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación

En primer lugar, sobre la procedencia del recurso, se advierte que el auto proferido el diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), es susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 8 del Artículo 321 del C.G.P.

Por otro lado, respecto a la oportunidad y trámite del mismo, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 322 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 322. Oportunidad y requisitos. *El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

1. (...)

La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.

(...)"

Del análisis del expediente, se advierte que la providencia recurrida fue notificada por estado el día veinte (20) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por lo que el término para interponer el recurso de apelación iba hasta el día veinticinco (25) del mismo mes y año.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 18 de mayo de 2017. Radicado: 15001233300020130087002 (0577-17)

Así las cosas, como quiera que el recurso fue presentado el día veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), esto es, dentro del término legal previsto para el efecto, procederá el Despacho a resolverlo de fondo, teniendo en cuenta los planteamientos allí esgrimidos sobre el principio de inembargabilidad que por regla general cobija a las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como las excepciones a esta regla.

2.3. Problema jurídico

En el presente caso, el problema jurídico que se debe resolver se contrae a determinar si ¿Hay lugar a modificar el auto proferido el día diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, por haberse omitido resolver lo propio en relación con las excepciones al principio de inembargabilidad, contenidas en la solicitud, o si por el contrario, debe confirmarse tal decisión por encontrarse procedente la medida cautelar en la forma en que fue decretada, en atención a las características especiales del caso concreto?

Para resolver tal interrogante, entrará el Despacho a estudiar la procedencia del embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias a nombre de entidades públicas, en virtud del principio de inembargabilidad de los recursos públicos así como las reglas de excepción desarrolladas tanto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, en aras de establecer si el presente caso se ajusta a alguna de tales excepciones, o si por el contrario, debe darse plena aplicación al principio de inembargabilidad y en consecuencia, confirmarse la medida decretada en la forma en que fue decretada.

2.4. Inembargabilidad de los recursos públicos

El Artículo 63 de la Constitución Política, señala que "*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*". Adicionalmente, conforme lo señala el Artículo 72 *ibídem*, son inembargables los demás bienes culturales que conforman la identidad nacional.

De esta manera, se advierte que además de los señalados expresamente en el articulado constitucional, existen bienes de naturaleza inembargable definidos por el legislador en ejercicio de la facultad que le fue otorgada por el constituyente. Tal es el caso por ejemplo, de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, conforme lo dispone el Artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, o los señalados en el Artículo 594 del Código General del Proceso. Al respecto, esta última disposición referente a los bienes de naturaleza inembargable, señala lo siguiente:

"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.

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.

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. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles

necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.” (Negrita fuera de texto)

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre el principio de inembargabilidad ha señalado que *"es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior"*².

No obstante lo anterior, la Corte ha dejado claro que pese a su importancia y necesidad, el referido principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, pues es necesario que exista armonía entre este y otros principios, valores y derechos constitucionales tales como la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo, por lo que debe entenderse que aunque por regla general los recursos públicos son inembargables, existen tres excepciones a esta regla general, aplicables en determinados casos, los cuales ha señalado de la siguiente manera:

- "(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible."*³

² Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013, proferida el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³ *Ibidem.*

Ahora bien, sobre la aplicación de tales excepciones cuando se trate de recursos del Sistema General de Participaciones, el Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que sólo serán aplicables cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos inicialmente; (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

De esta manera, de acuerdo a los planteamientos desarrollados en la jurisprudencia constitucional, los recursos públicos de los que se predica su inembargabilidad, excepcionalmente pueden constituirse como garantía de las deudas de su titular, cuando lo que se pretenda satisfacer sean obligaciones que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: i) que sean de carácter laboral, ii) que se deriven de una sentencia judicial, o iii) que consten en un título emanado de la administración.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, proferida dentro del proceso ejecutivo radicado bajo el número: 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), dispuso lo siguiente:

"En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato. (Negrita y subrayado fuera de texto)

Es así como el Consejo de Estado, tomando como fundamento la jurisprudencia constitucional, ha adoptado los criterios que excepcionalmente permiten la retención de recursos públicos inembargables, como quiera que resultan plenamente aplicables en los casos en que el juez administrativo se encuentre ante una situación especial que amerite la aplicación de tales reglas cuando se persiga el pago de los créditos contenidos en los documentos que según el C.P.A.C.A., constituyen título ejecutivo.

Así mismo, en la providencia referida anteriormente el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre la destinación específica de los recursos públicos, señaló que:

"(...) la destinación específica del dinero reclamado por el demandante, más que conllevar a su inembargabilidad, lo que activa es una restricción en torno a los bienes que pueden retenerse en función de la obligación insoluta. Esta idea subyace al tratamiento que la sección tercera ha dado a las solicitudes de embargo cuando recaen sobre recursos públicos, pues tanto entonces como ahora, tras determinar que no aplica sobre ellos la regla general de inembargabilidad, lo que se ha revisado en los antecedentes jurisprudenciales es si los bienes por embargar han sido destinados a una finalidad que corresponde con la naturaleza de la obligación cobrada.

Visto lo anterior, esta Corporación ha dicho (i) que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscita la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud; (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la ejecución; y (iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones.

Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado, lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a quo su providencia. (Negrita y subrayado fuera de texto)

Posteriormente, el Consejo de Estado en providencia del 24 de octubre de 2019⁴, al resolver un recurso de apelación contra un auto proferido por esta Corporación, explicó los límites a la embargabilidad de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, así:

"9.- La Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, señaló que este no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones. Al respecto, dispuso:

*<<Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo*

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Radicado: 54001233300020170059601 (63267) M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

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.>>⁵

10. *Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa.⁶*

11.- *Sin embargo, esta excepción no cobija todos los recursos de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. De conformidad con el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables.*

12.- *La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente:*

<<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

***PARÁGRAFO.** En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> (se resalta)*

13.- *La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:*

- *La prohibición del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los **rubros del presupuesto** destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.*

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Auto de 22 de julio de 1997. No. de radicación: S-694. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

⁷ Cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

- **También son inembargables las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- **Por el contrario, pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.**

14.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación - Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas."

Dicha tesis ha sido reiterada recientemente por el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre otras, en la providencia proferida el día veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), Radicado No. 47-0001-23-33-000-2019-00069-01(66376), al concluir que: "*son inembargables: los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones, al Fondo de Contingencias y las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-*; y *pueden ser embargables: las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación y se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones*".

2.5. Del caso concreto

Del análisis del expediente, se advierte en primer lugar que la solicitud de ejecución de sentencia instaurada en el presente caso, tiene como objeto el pago de una condena impuesta en una sentencia judicial proferida por esta jurisdicción, dentro del medio de control de reparación directa radicado bajo el número: 54-001-33-40-009-2016-0050800.

Adicionalmente se tiene que el *A-quo*, además de acceder al mandamiento de pago, decretó la medida cautelar solicitada, consistente en el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en la cuenta corriente No. 001303110100004733 del Banco BBVA a nombre del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, para lo cual limitó el alcance del embargo a la suma de

SETECIENTOS MILLONES DE PESOS (\$700.000.000). No obstante, condicionó la materialización de la medida en el evento en que los recursos afectados tuvieran la naturaleza de inembargables, para lo cual ordenó a las entidades bancarias informar lo pertinente sobre dicha calidad de los recursos, en aras de emitir un posterior pronunciamiento de conformidad con lo previsto en el Artículo 594 del Código General del Proceso.

Sobre el particular, encuentra el Despacho que le asiste razón al recurrente al encontrar que el *A-quo* omitió realizar el respectivo análisis de las excepciones al principio de inembargabilidad, desconociendo el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pues conforme se explicó en el acápite que antecede, si bien es cierto, los recursos y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por regla general son inembargables, dicho principio no es de aplicación absoluta y por tanto, cuando lo que se persiga sea el pago de una sentencia judicial, podrán ser objeto de embargo, salvo en los casos previstos en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 y el Artículo 195 del CPACA.

Así las cosas, una vez analizada la providencia impugnada y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, considera el Despacho que aún cuando los recursos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC sean parte de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, o por alguna otra razón sean inembargables, el presente caso se adecúa a una de las excepciones previstas y desarrolladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en virtud de la cual, es procedente acceder al embargo y retención de los recursos, como quiera que lo que se persigue es el pago de una obligación derivada de una sentencia judicial.

Por lo anterior, debido a que el objeto del proceso es el cumplimiento de una sentencia judicial, la prohibición de embargo que en principio puede predicarse sobre los recursos de que es titular la entidad demandada pierde su sustento frente al caso concreto, razón por la cual estos pueden fungir como garantía de la obligación existente en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, de acuerdo a los fundamentos contenidos en la doctrina establecida por la Corte Constitucional en sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y C-543 de 2013, y adoptada por el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, razón por la cual se modificará la providencia de primera instancia en el sentido de precisar tales aspectos.

2.6. Conclusión

De conformidad con lo expuesto, considera el Despacho que lo procedente en este caso es modificar la decisión contenida en el auto proferido el diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, advirtiéndose al responsable de la entidad bancaria, que el presente embargo por tratarse del cobro ejecutivo de una sentencia judicial, podrá recaer sobre recursos depositados en cuentas corrientes y de ahorros a nombre de entidades públicas, aun cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA, referente a rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como lo establecido en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 referente a los recursos depositados a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, por tratarse de un criterio jurisprudencial ampliamente desarrollado y reiterado tanto por el Consejo de Estado, como por la Corte Constitucional, se exhortará al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta, para que en adelante, proceda a aplicar el precedente jurisprudencial existente en materia de excepciones a la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, en virtud de los principios de seguridad jurídica y economía procesal.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal **SEGUNDO** de la parte resolutive del auto proferido el diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, el cual quedará así:

"SEGUNDO: ADVERTIR al responsable de la entidad bancaria, que el presente embargo por tratarse del cobro ejecutivo de una providencia judicial, podrá recaer sobre recursos depositados en cuentas corrientes y de ahorros a nombre de la entidad pública, aun cuando reciba recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA, referente a rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como lo establecido en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 referente a los recursos depositados a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia."

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás el auto proferido el diecinueve (19) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

EJECUCIÓN DE SENTENCIA	
Expediente:	54001-33-33-002-2021-00058-01
Demandante:	Yajaira Paola Lobo Maza y otros
Demandado:	Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional
Asunto:	Auto Resuelve Recurso Apelación

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto de fecha cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual se decretó como medida cautelar el embargo de las sumas de dinero depositadas en la cuenta corriente No. 310-07640-1 del banco BBVA, de la que es titular la entidad demandada, previos los siguientes:

1. ANTECEDENTES

Mediante memorial de fecha seis (06) de abril de dos mil veintiuno (2021), el apoderado de la parte demandante solicitó al Juzgado el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en la cuenta corriente No. 310-07640-1 del Banco BBVA a nombre de la Policía Nacional, hasta completar la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000), precisando que en el presente caso debía darse aplicación a lo ordenado por el Consejo de Estado sobre la excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos públicos cuando se persigue la ejecución de una sentencia judicial.

1.1. Del auto apelado

Mediante auto de fecha cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta decretó medida cautelar en los siguientes términos:

"PRIMERO: De conformidad con el artículo 593 del C.G.P. **DECRÉTESE** el embargo de las sumas de dinero depositadas que posea la entidad ejecutada en este caso Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional Nit 800141397-5 en el Banco BBVA Colombia, en especial la cuenta corriente 310-07640-1.; para lo cual deberán remitirse por Secretaría las comunicaciones respectivas que se acompañaran de la presente providencia y deberán ser entregadas por la parte interesada -en la

*medida que la suma fijada como gastos del proceso no alcanza a cubrir tal envío- quien deberá acreditar su entrega dentro de los 5 días siguientes, para que las entidades financieras procedan a realizar el embargo de los dineros que obren en las cuentas sugeridas por la ejecutante hasta por un monto igual a QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000) de acuerdo con lo establecido en la norma *ibídem*, y que deberán ser consignados a la cuenta de depósitos judiciales que posee el Despacho, dentro de los 3 días siguientes al recibido del oficio que lo comunica.*

SEGUNDO: *Conforme lo regulado en el artículo 594 del Código General del Proceso, la medida de embargo sobre las referidas cuentas -de ahorro, corriente- no podrán afectar los bienes inembargables, tales como: a. Los bienes, las rentas y los recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales; b. Las cuentas del sistema general de participaciones; c. Las cuentas del sistema general de regalías; d. Las cuentas con recursos de la seguridad social; e. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación; f. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales; g. Los recursos presentes en cuentas que tengan destinación específica para el gasto social (inc. 1º. Art.45. L. 1551/2012); h. Tampoco procederá el embargo 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 (inc. 1º. Art. 45. L.1551/2012); i. En fin, todas aquellas sumas de dinero que en virtud de mandato legal no sean objeto de esta medida.
(...)”*

Como fundamento de su decisión, planteó el *A-quo* que por encontrarlo procedente, era viable acceder al decreto de la medida de embargo y retención solicitada, limitando la suma a QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000), dado que la solicitud de encontraba ajustada a lo consagrado en el numeral 10 del Artículo 593 y 599 del C.G.P. Sin embargo, advirtió que la medida de embargo no podría recaer sobre bienes de naturaleza inembargable, tales como los previstos en el Artículo 594 *ibídem*, pues pese al requerimiento de la parte demandante, consideró que debido a la destinación de los dineros manejados por la entidad ejecutada, podrían eventualmente verse afectados derechos de rango superior a los invocados por los demandantes.

1.2. Del recurso de apelación

Mediante memorial de fecha diez (10) de agosto de dos mil veintiuno (2021), el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación contra el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar, advirtiendo que si bien es cierto, se accedió al embargo y retención solicitada, no se tuvieron en cuenta en primera instancia los

argumentos planteados en la solicitud, relacionados con la procedencia excepcional del embargo sobre recursos de naturaleza inembargable, siguiendo los lineamientos tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado.

Por esta razón, reprochó que el *A-quo* no realizara el estudio sobre las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos y rentas del Estado incorporados en el Presupuesto General de la Nación, cerrando en su opinión, la posibilidad de lograr el cumplimiento de la orden judicial.

Como fundamento del recurso, realizó algunas citas jurisprudenciales dentro de las cuales el Despacho destaca las siguientes:

- Consejo de Estado. Sección Cuarta. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicado No. 11001-03-15-000-2017-02007-01(AC). Sentencia del tres (03) de mayo de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual el Alto Tribunal recordó las reglas aplicables en materia de excepción de inembargabilidad presupuestal en los casos de créditos laborales y sentencias judiciales.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicado No. 31-000-2001-00028-01(58870). Auto de fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), a través del cual se precisó que el principio de inembargabilidad que ampara los bienes, rentas y derechos del Presupuesto General de la Nación, no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, dado que este puede ceder cuando se persiga el pago de una sentencia judicial.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Radicado No. 54-001-23-33-000-2017-00596-01. Auto de fecha veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), a través del cual se clarificaron los límites de la inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, señalando que *"pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones."*
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Alberto Montaña Plata. Radicado No. 47-0001-23-33-000-2019-00069-01(66376). Auto del veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), a través del cual se reiteró que cuando el título lo constituya una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, exceptuando aquellas de la

Dirección el Tesoro Nacional y las cuentas destinadas al pago de sentencias.

Con fundamento en lo anterior, solicitó el apoderado que se modifique la parte considerativa y el numeral segundo del auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta el día cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), en el sentido de precisar que en el presente caso opera una de las excepciones a la regla de inembargabilidad de los recursos públicos, toda vez que lo que se pretende es el pago de una sentencia judicial, y por otro lado, que la orden de embargo debe estar dirigida a las sumas de dinero que llegara a tener la entidad en la cuenta corriente señalada, así los recursos provengan del Presupuesto General de la Nación, excluyendo aquellas abiertas a favor del a Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito, y los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al Fondo de Contingencias.

El *A-quo*, mediante auto de fecha veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante y ordenó la remisión del expediente electrónico a esta Corporación.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación formulados en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 244 de la misma disposición legal.

Por otro lado, se tiene que por mandato expreso del Artículo 298 del C.P.A.C.A., los procesos ejecutivos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deben seguir las reglas previstas en el Código General del Proceso. Así lo ha explicado el Consejo de Estado en distintas oportunidades, dentro de las cuales vale la pena destacar el siguiente pronunciamiento:

"Adicionalmente, los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones, realización de audiencias, sustentaciones y trámite de recursos, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código

General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo.

Por otro lado, también podrían surgir eventualmente dudas sobre el alcance del parágrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en lo que atañe con el trámite de las apelaciones en los procesos ejecutivos, pues tal precepto, dispone: "La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil".

(...)

Para el Despacho, el correcto entendimiento del anterior precepto, no puede ser otro que aquél que surge del contenido literal del parágrafo del artículo 243 del prenotado estatuto procesal, esto es, que la apelación sólo se surta bajo las reglas de la Ley 1437 de 2011, si el recurso se deriva de decisiones que surjan en el trámite de procesos contenciosos administrativos, puesto que, de lo contrario, si la decisión controvertida nace del discurrir propio de procesos especiales que consten o que estén regulados en otros estatutos procesales, como es el caso de los procesos ejecutivos, **la apelación necesariamente deberá desatarse bajo las disposiciones del Código General del Proceso, porque de no ser así, tendríamos que en un mismo proceso ejecutivo, en la primera instancia se surte bajo las cuerdas de la Ley 1564 de 2012 y la segunda se tramitaría con base en la Ley 1437 de 2011, lo cual carece de toda justificación.**¹ (Negrita fuera de texto)

Teniendo claro lo anterior, es preciso indicar que corresponde al Magistrado Sustanciador resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación contra un auto que decretó una medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador. Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. **El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión.** (...)" (Negrita fuera de texto).

2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación

En primer lugar, sobre la procedencia del recurso, se advierte que el auto proferido el cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), es

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 18 de mayo de 2017. Radicado: 15001233300020130087002 (0577-17)

susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 8 del Artículo 321 del C.G.P.

Por otro lado, respecto a la oportunidad y trámite del mismo, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 322 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 322. Oportunidad y requisitos. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

1. (...)

*La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.
(...)"*

Del análisis del expediente, se advierte que la providencia recurrida fue notificada por estado el día cinco (05) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por lo que el término para interponer el recurso de apelación iba hasta el día diez (10) del mismo mes y año.

Así las cosas, como quiera que el recurso fue presentado el día diez (10) de agosto de dos mil veintiuno (2021), esto es, dentro del término legal previsto para el efecto, procederá el Despacho a resolverlo de fondo, teniendo en cuenta los planteamientos allí esgrimidos sobre el principio de inembargabilidad que por regla general cobija a las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como las excepciones a esta regla.

2.3. Problema jurídico

En el presente caso, el problema jurídico que se debe resolver se contrae a determinar si ¿Hay lugar a modificar el auto proferido el día cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, por haberse omitido resolver lo propio en relación con las excepciones al principio de inembargabilidad, contenidas en la solicitud de medida cautelar, o si por el contrario, debe confirmarse tal decisión por encontrarse precedente la medida cautelar en la forma en que fue decretada, en atención a las características especiales del caso concreto?

Para resolver tal interrogante, entrará el Despacho a estudiar la procedencia del embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias a nombre de entidades públicas, en virtud del principio de inembargabilidad de los recursos públicos así como las reglas de excepción desarrolladas tanto por la jurisprudencia

de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, en aras de establecer si el presente caso se ajusta a alguna de tales excepciones, o si por el contrario, debe darse plena aplicación al principio de inembargabilidad y en consecuencia, confirmarse la medida decretada en la forma en que fue decretada.

2.4. Inembargabilidad de los recursos públicos

El Artículo 63 de la Constitución Política, señala que *"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"*. Adicionalmente, conforme lo señala el Artículo 72 *ibídem*, son inembargables los demás bienes culturales que conforman la identidad nacional.

De esta manera, se advierte que además de los señalados expresamente en el articulado constitucional, existen bienes de naturaleza inembargable definidos por el legislador en ejercicio de la facultad que le fue otorgada por el constituyente. Tal es el caso por ejemplo, de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, conforme lo dispone el Artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, o los señalados en el Artículo 594 del Código General del Proceso. Al respecto, esta última disposición referente a los bienes de naturaleza inembargable, señala lo siguiente:

"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.

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.*
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. *Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.*
7. *Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.*
8. *Los uniformes y equipos de los militares.*
9. *Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.*
10. *Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.*
11. *El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.*
12. *El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.*
13. *Los derechos personalísimos e intransferibles.*
14. *Los derechos de uso y habitación.*
15. *Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.*
16. *Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.” (Negrita fuera de texto)*

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre el principio de inembargabilidad ha señalado que *"es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior"*².

² Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013, proferida el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

No obstante lo anterior, la Corte ha dejado claro que pese a su importancia y necesidad, el referido principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, pues es necesario que exista armonía entre este y otros principios, valores y derechos constitucionales tales como la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo, por lo que debe entenderse que aunque por regla general los recursos públicos son inembargables, existen tres excepciones a esta regla general, aplicables en determinados casos, los cuales ha señalado de la siguiente manera:

- "(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible."*³

Ahora bien, sobre la aplicación de tales excepciones cuando se trate de recursos del Sistema General de Participaciones, el Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que sólo serán aplicables cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos inicialmente; (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

De esta manera, de acuerdo a los planteamientos desarrollados en la jurisprudencia constitucional, los recursos públicos de los que se predica su inembargabilidad, excepcionalmente pueden constituirse como garantía de las deudas de su titular, cuando lo que se pretenda satisfacer sean obligaciones que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: i) que sean de carácter laboral, ii) que se deriven de una sentencia judicial, o iii) que consten en un título emanado de la administración.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, proferida dentro del proceso ejecutivo radicado bajo el número: 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), dispuso lo siguiente:

"En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de

³ *Ibidem.*

estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato." (Negrita y subrayado fuera de texto)

Es así como el Consejo de Estado, tomando como fundamento la jurisprudencia constitucional, ha adoptado los criterios que excepcionalmente permiten la retención de recursos públicos inembargables, como quiera que resultan plenamente aplicables en los casos en que el juez administrativo se encuentre ante una situación especial que amerite la aplicación de tales reglas cuando se persiga el pago de los créditos contenidos en los documentos que según el C.P.A.C.A., constituyen título ejecutivo.

Así mismo, en la providencia referida anteriormente el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre la destinación específica de los recursos públicos, señaló que:

"(...) la destinación específica del dinero reclamado por el demandante, más que conllevar a su inembargabilidad, lo que activa es una restricción en torno a los bienes que pueden retenerse en función de la obligación insoluta. Esta idea subyace al tratamiento que la sección tercera ha dado a las solicitudes de embargo cuando recaen sobre recursos públicos, pues tanto entonces como ahora, tras determinar que no aplica sobre ellos la regla general de inembargabilidad, lo que se ha revisado en los antecedentes jurisprudenciales es si los bienes por embargar han sido destinados a una finalidad que corresponde con la naturaleza de la obligación cobrada.

Visto lo anterior, esta Corporación ha dicho (i) que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscita la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud; (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la ejecución; y (iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones.

Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales

o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado, lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a quo su providencia." (Negrita y subrayado fuera de texto)

Posteriormente, el Consejo de Estado en providencia del 24 de octubre de 2019⁴, al resolver un recurso de apelación contra un auto proferido por esta Corporación, explicó los límites a la embargabilidad de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, así:

"9.- La Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, señaló que este no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones. Al respecto, dispuso:

<<Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 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.>>⁵

10. Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa.⁶

11.- Sin embargo, esta excepción no cobija todos los recursos de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. De conformidad con el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables.

12.- La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente:

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Radicado: 54001233300020170059601 (63267) M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Auto de 22 de julio de 1997. No. de radicación: S-694. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

<<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

PARÁGRAFO. En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> (se resalta)

13.- La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:

- La prohibición del párrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los **rubros del presupuesto** destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.
- También son inembargables **las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Por el contrario, **pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas** que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.

14.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación - Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas."

Dicha tesis ha sido reiterada recientemente por el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre otras, en la providencia proferida el día veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), Radicado No. 47-0001-23-33-000-2019-00069-01(66376), al concluir que: "son inembargables: los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones, al Fondo de Contingencias y las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-; y pueden ser embargables: las cuentas

⁷ Cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación y se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones”.

2.5. Del caso concreto

Del análisis del expediente, se advierte en primer lugar que la solicitud de ejecución de sentencia instaurada en el presente caso, tiene como objeto el pago de una condena impuesta en una sentencia judicial proferida por esta jurisdicción, dentro del medio de control de reparación directa radicado bajo el número: 54-001-33-33-002-2015-0039801.

Adicionalmente se tiene que el *A-quo*, además de acceder al mandamiento de pago, decretó la medida cautelar solicitada, consistente en el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en la cuenta corriente No. 310-07640-1 del Banco BBVA a nombre la Policía Nacional, para lo cual limitó el alcance del embargo a la suma de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$500.000.000). No obstante, condicionó la materialización de la medida en el evento en que los recursos afectados tuvieran la naturaleza de inembargables, de conformidad con lo previsto en el Artículo 594 del Código General del Proceso.

Sobre el particular, encuentra el Despacho que le asiste razón al recurrente al encontrar que el *A-quo* omitió realizar el respectivo análisis de las excepciones al principio de inembargabilidad, desconociendo el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pues conforme se explicó en el acápite que antecede, si bien es cierto, los recursos y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por regla general son inembargables, dicho principio no es de aplicación absoluta y por tanto, cuando lo que se persiga sea el pago de una sentencia judicial, podrán ser objeto de embargo, salvo en los casos previstos en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 y el Artículo 195 del CPACA.

Así las cosas, una vez analizada la providencia impugnada y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, considera el Despacho que aún cuando los recursos de la Policía Nacional sean parte de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, o por alguna otra razón sean inembargables, el presente caso se adecúa a una de las excepciones previstas y desarrolladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en virtud de la cual, es procedente acceder al embargo y retención de los recursos, como quiera que lo que se persigue es el pago de una obligación derivada de una sentencia judicial.

Por lo anterior, debido a que el objeto del proceso es el cumplimiento de una sentencia judicial, la prohibición de embargo que en principio puede predicarse sobre los recursos de que es titular la entidad demandada pierde su sustento frente al caso concreto, razón por la cual estos pueden fungir como garantía de la obligación existente en cabeza de la Policía Nacional, de acuerdo a los fundamentos contenidos en la doctrina establecida por la Corte Constitucional en sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y C-543 de 2013, y adoptada por el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, razón por la cual se modificará la providencia de primera instancia en el sentido de precisar tales aspectos.

2.6. Conclusión

De conformidad con lo expuesto, considera el Despacho que lo procedente en este caso es modificar la decisión contenida en el auto proferido el cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, advirtiéndose al responsable de la entidad bancaria, que el presente embargo por tratarse del cobro ejecutivo de una sentencia judicial, podrá recaer sobre recursos depositados en cuentas corrientes y de ahorros a nombre de entidades públicas, aun cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA, referente a rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como lo establecido en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 referente a los recursos depositados a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, por tratarse de un criterio jurisprudencial ampliamente desarrollado y reiterado tanto por el Consejo de Estado, como por la Corte Constitucional, se exhortará al Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, para que en adelante, proceda a aplicar el precedente jurisprudencial existente en materia de excepciones a la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, en virtud de los principios de seguridad jurídica y economía procesal.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal **SEGUNDO** de la parte resolutive del auto proferido el cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por

el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, el cual quedará así:

"SEGUNDO: ADVERTIR al responsable de la entidad bancaria, que el presente embargo por tratarse del cobro ejecutivo de una providencia judicial, podrá recaer sobre recursos depositados en cuentas corrientes y de ahorros a nombre de la entidad pública, aun cuando reciba recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA, referente a rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como lo establecido en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 referente a los recursos depositados a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia."

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás, el auto proferido el día cuatro (04) de agosto de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
San José de Cúcuta, diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022)

EJECUCIÓN DE SENTENCIA	
Expediente:	54001-33-33-009-2021-00050-01
Demandante:	Rodolfo Lázaro y otros
Demandado:	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC
Asunto:	Auto Resuelve Recurso Apelación

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto de fecha veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por medio del cual se decretó como medida cautelar el embargo de las sumas de dinero depositadas en las diferentes cuentas bancarias de las que es titular la entidad demandada, previos los siguientes:

1. ANTECEDENTES

Mediante memorial de fecha veintisiete (27) de julio de dos mil veinte (2020), el apoderado de la parte demandante solicitó al Juzgado el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes, de ahorro o cualquier otro título que posea la entidad ejecutada hasta completar la suma de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000).

Posteriormente, mediante memorial de fecha veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiuno (2021), el apoderado reiteró la solicitud de embargo y retención, precisando que en el presente caso debía darse aplicación a lo ordenado por el Consejo de Estado sobre la excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos públicos cuando se persigue la ejecución de una sentencia judicial, es decir, sin las restricciones que impone el Artículo 594 del Código General del Proceso.

1.1. Del auto apelado

Mediante auto de fecha veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta decretó medida cautelar en los siguientes términos:

"PRIMERO: DECRETAR el embargo y retención de los dineros depositados en la cuentas (sic) cuentas corriente, de ahorro o cualquier otro título bancario o financiero que posea el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO** Nit: 800215546-5 en las siguientes entidades BBVA COLOMBIA, BANCOLOMBIA, DAVIVIENDA, BANCO DE BOGOTÁ, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AV VILLAS, BANCO POPULAR, BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANAGRARIO, BANCO CAJA SOCIAL, SCOTIABANK, BANCO CORPBANCA, CITIBANK y BANCO GNB SUDAMERIS hasta completar la suma de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000).

SEGUNDO: OFICIAR a la entidad bancaria, haciéndole saber que previamente a aplicar la medida decretada deberá informar al Despacho si los recursos afectados con la medida cautelar tienen la naturaleza de inembargables, para en caso de ser así disponer lo que fuere pertinente, conforme a lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

(...)"

Como fundamento de su decisión, planteó el *A-quo* que, por encontrarlo procedente, era viable acceder al decreto de la medida de embargo y retención solicitada, limitando la suma a OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000). Sin embargo, debido a que desconocía si los dineros depositados en la cuenta objeto de la medida eran de carácter inembargables, consideró necesario requerir a la entidad financiera para que previo a aplicar la medida, en caso afirmativo informara lo pertinente sobre la calidad de los recursos, en aras de disponer lo propio en atención a lo previsto en el Artículo 594 del Código General del Proceso sobre el carácter inembargable de los recursos públicos.

1.2. Del recurso de apelación

Mediante memorial de fecha veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021), el apoderado de la parte demandante presentó recurso de apelación contra el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar, advirtiendo que si bien es cierto, se accedió al embargo y retención solicitada, no se tuvieron en cuenta en primera instancia los argumentos planteados en la solicitud, relacionados con la procedencia excepcional del embargo sobre recursos de naturaleza inembargable, siguiendo los lineamientos tanto de la Corte Constitucional, como del Consejo de Estado.

Por esta razón, reprochó que el *A-quo* no realizara el estudio sobre las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos y rentas del Estado incorporados en el Presupuesto General de la Nación, cerrando en su opinión, la posibilidad de lograr el cumplimiento de la orden judicial, así como el hecho de haber omitido pronunciamiento sobre la

solicitud puntual de embargar la cuenta corriente 001303110100004733 que posee la entidad en el banco BBVA.

Como fundamento del recurso, realizó algunas citas jurisprudenciales dentro de las cuales el Despacho destaca las siguientes:

- Consejo de Estado. Sección Cuarta. C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicado No. 11001-03-15-000-2017-02007-01(AC). Sentencia del tres (03) de mayo de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual el Alto Tribunal recordó las reglas aplicables en materia de excepción de inembargabilidad presupuestal en los casos de créditos laborales y sentencias judiciales.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicado No. 31-000-2001-00028-01(58870). Auto de fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), a través del cual se precisó que el principio de inembargabilidad que ampara los bienes, rentas y derechos del Presupuesto General de la Nación, no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, dado que este puede ceder cuando se persiga el pago de una sentencia judicial.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Martín Bermúdez Muñoz. Radicado No. 54-001-23-33-000-2017-00596-01. Auto de fecha veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), a través del cual se clarificaron los límites de la inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, señalando que *"pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones."*
- Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P. Alberto Montaña Plata. Radicado No. 47-0001-23-33-000-2019-00069-01(66376). Auto del veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), a través del cual se reiteró que cuando el título lo constituya una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, exceptuando aquellas de la Dirección el Tesoro Nacional y las cuentas destinadas al pago de sentencias.

Con fundamento en lo anterior, solicitó que se modifique la parte considerativa y el numeral segundo del auto proferido por el Juzgado Noveno Administrativo de Cúcuta el día veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), en el sentido de precisar que en el presente caso opera una de las excepciones a la regla de inembargabilidad de los

recursos públicos, toda vez que lo que se pretende es el pago de una sentencia judicial, y por otro lado, que la orden de embargo debe estar dirigida a las sumas de dinero que especialmente tuviera o llegara a tener el INPEC en la cuenta corriente del Banco BBVA, señalada en la solicitud.

El *A-quo*, mediante auto de fecha doce (12) de noviembre de dos mil veintiuno (2021), concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante y ordenó la remisión del expediente electrónico a esta Corporación.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Artículo 153 del C.P.A.C.A., corresponde a esta Corporación conocer de los recursos de apelación formulados en los procesos tramitados en primera instancia por los jueces administrativos, en concordancia con lo establecido en el numeral 3 del Artículo 244 de la misma disposición legal.

Por otro lado, se tiene que por mandato expreso del Artículo 298 del C.P.A.C.A., los procesos ejecutivos tramitados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deben seguir las reglas previstas en el Código General del Proceso. Así lo ha explicado el Consejo de Estado en distintas oportunidades, dentro de las cuales vale la pena destacar el siguiente pronunciamiento:

"Adicionalmente, los trámites que se surtan al interior de todo proceso de ejecución, incluyendo la presentación de excepciones, realización de audiencias, sustentaciones y trámite de recursos, también se sujetarán a las previsiones y formalidades del Código General del Proceso, pues el proceso ejecutivo, se debe desarrollar con base en las disposiciones de éste último estatuto procesal y no del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dado que en la normatividad procesal administrativo, no existen normas o reglas especiales para este proceso especial de cobro ejecutivo.

Por otro lado, también podrían surgir eventualmente dudas sobre el alcance del párrafo del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, en lo que atañe con el trámite de las apelaciones en los procesos ejecutivos, pues tal precepto, dispone: "La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil".

(...)

*Para el Despacho, el correcto entendimiento del anterior precepto, no puede ser otro que aquél que surge del contenido literal del parágrafo del artículo 243 del prenotado estatuto procesal, esto es, que la apelación sólo se surta bajo las reglas de la Ley 1437 de 2011, si el recurso se deriva de decisiones que surjan en el trámite de procesos contenciosos administrativos, puesto que, de lo contrario, si la decisión controvertida nace del discurrir propio de procesos especiales que consten o que estén regulados en otros estatutos procesales, como es el caso de los procesos ejecutivos, **la apelación necesariamente deberá desatarse bajo las disposiciones del Código General del Proceso, porque de no ser así, tendríamos que en un mismo proceso ejecutivo, en la primera instancia se surte bajo las cuerdas de la Ley 1564 de 2012 y la segunda se tramitaría con base en la Ley 1437 de 2011, lo cual carece de toda justificación.**"¹ (Negrita fuera de texto)*

Teniendo claro lo anterior, es preciso indicar que corresponde al Magistrado Sustanciador resolver el presente asunto, por tratarse de un recurso de apelación contra un auto que decretó una medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el Artículo 35 del Código General del Proceso, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 35. Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado sustanciador. *Corresponde a las salas de decisión dictar las sentencias y los autos que decidan la apelación contra el que rechace el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto o el que rechace la oposición a la diligencia de entrega o resuelva sobre ella. El magistrado sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la sala de decisión. (...)"*

2.2. De la oportunidad y trámite del recurso de apelación

En primer lugar, sobre la procedencia del recurso, se advierte que el auto proferido el veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), es susceptible de ser impugnado mediante recurso de apelación conforme lo previsto en el numeral 8 del Artículo 321 del C.G.P.

Por otro lado, respecto a la oportunidad y trámite del mismo, es preciso hacer referencia al contenido del Artículo 322 *ibídem*, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 322. Oportunidad y requisitos. *El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:*

1. (...)

La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Providencia del 18 de mayo de 2017. Radicado: 15001233300020130087002 (0577-17)

(...)”

Del análisis del expediente, se advierte que la providencia recurrida fue notificada por estado el día veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por lo que el término para interponer el recurso de apelación iba hasta el día veintinueve (29) del mismo mes y año.

Así las cosas, como quiera que el recurso fue presentado el día veintisiete (27) de octubre de dos mil veintiuno (2021), esto es, dentro del término legal previsto para el efecto, procederá el Despacho a resolverlo de fondo, teniendo en cuenta los planteamientos allí esgrimidos sobre el principio de inembargabilidad que por regla general cobija a las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como las excepciones a esta regla.

2.3. Problema jurídico

En el presente caso, el problema jurídico que se debe resolver se contrae a determinar si ¿Hay lugar a modificar el auto proferido el día veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, por haberse omitido resolver lo propio en relación con las excepciones al principio de inembargabilidad, contenidas en la solicitud, o si por el contrario, debe confirmarse tal decisión por encontrarse procedente la medida cautelar en la forma en que fue decretada, en atención a las características especiales del caso concreto?

Para resolver tal interrogante, entrará el Despacho a estudiar la procedencia del embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias a nombre de entidades públicas, en virtud del principio de inembargabilidad de los recursos públicos así como las reglas de excepción desarrolladas tanto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, en aras de establecer si el presente caso se ajusta a alguna de tales excepciones, o si por el contrario, debe darse plena aplicación al principio de inembargabilidad y en consecuencia, confirmarse la medida decretada en la forma en que fue decretada.

2.4. Inembargabilidad de los recursos públicos

El Artículo 63 de la Constitución Política, señala que *"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". Adicionalmente, conforme lo señala el Artículo 72 *ibídem*, son inembargables los demás bienes culturales que conforman la identidad nacional.

De esta manera, se advierte que además de los señalados expresamente en el articulado constitucional, existen bienes de naturaleza inembargable definidos por el legislador en ejercicio de la facultad que le fue otorgada por el constituyente. Tal es el caso por ejemplo, de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, conforme lo dispone el Artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, o los señalados en el Artículo 594 del Código General del Proceso. Al respecto, esta última disposición referente a los bienes de naturaleza inembargable, señala lo siguiente:

"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.

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.

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. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales." (Negrita fuera de texto)

La Corte Constitucional, al pronunciarse sobre el principio de inembargabilidad ha señalado que "es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior"².

No obstante lo anterior, la Corte ha dejado claro que pese a su importancia y necesidad, el referido principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, pues es necesario que exista armonía entre este y otros principios, valores y derechos constitucionales tales como la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo, por lo que debe entenderse que aunque por regla general los recursos públicos son inembargables, existen tres excepciones a esta regla general, aplicables en determinados casos, los cuales ha señalado de la siguiente manera:

"(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

² Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013, proferida el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013). M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.³

Ahora bien, sobre la aplicación de tales excepciones cuando se trate de recursos del Sistema General de Participaciones, el Alto Tribunal ha sido enfático en señalar que sólo serán aplicables cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos inicialmente; (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

De esta manera, de acuerdo a los planteamientos desarrollados en la jurisprudencia constitucional, los recursos públicos de los que se predica su inembargabilidad, excepcionalmente pueden constituirse como garantía de las deudas de su titular, cuando lo que se pretenda satisfacer sean obligaciones que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: i) que sean de carácter laboral, ii) que se deriven de una sentencia judicial, o iii) que consten en un título emanado de la administración.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en providencia del veintiuno (21) de julio de dos mil diecisiete (2017), C.P. Carmelo Perdomo Cuéter, proferida dentro del proceso ejecutivo radicado bajo el número: 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), dispuso lo siguiente:

"En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato." (Negrita y subrayado fuera de texto)

Es así como el Consejo de Estado, tomando como fundamento la jurisprudencia constitucional, ha adoptado los criterios que excepcionalmente permiten la retención de recursos públicos

³ *Ibídem.*

inembargables, como quiera que resultan plenamente aplicables en los casos en que el juez administrativo se encuentre ante una situación especial que amerite la aplicación de tales reglas cuando se persiga el pago de los créditos contenidos en los documentos que según el C.P.A.C.A., constituyen título ejecutivo.

Así mismo, en la providencia referida anteriormente el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, sobre la destinación específica de los recursos públicos, señaló que:

"(...) la destinación específica del dinero reclamado por el demandante, más que conllevar a su inembargabilidad, lo que activa es una restricción en torno a los bienes que pueden retenerse en función de la obligación insoluta. Esta idea subyace al tratamiento que la sección tercera ha dado a las solicitudes de embargo cuando recaen sobre recursos públicos, pues tanto entonces como ahora, tras determinar que no aplica sobre ellos la regla general de inembargabilidad, lo que se ha revisado en los antecedentes jurisprudenciales es si los bienes por embargar han sido destinados a una finalidad que corresponde con la naturaleza de la obligación cobrada.

Visto lo anterior, esta Corporación ha dicho (i) que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscita la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud; (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la ejecución; y (iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones.

Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado, lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a quo su providencia. (Negrita y subrayado fuera de texto)

Posteriormente, el Consejo de Estado en providencia del 24 de octubre de 2019⁴, al resolver un recurso de apelación contra un auto proferido por esta Corporación, explicó los límites a la embargabilidad de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, así:

"9.- La Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, señaló que este no era absoluto y estaba sujeto a ciertas excepciones. Al respecto, dispuso:

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo – Radicado: 54001233300020170059601 (63267) M.P. Martín Bermúdez Muñoz.

<<Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 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.>>⁵

10. Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa.⁶

11.- Sin embargo, esta excepción no cobija todos los recursos de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. De conformidad con el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables.

12.- La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente:

<<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

PARÁGRAFO. En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> (se resalta)

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Auto de 22 de julio de 1997. No. de radicación: S-694. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo.

⁷ Cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

13.- La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:

- La prohibición del párrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los **rubros del presupuesto** destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.
- También son inembargables **las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Por el contrario, **pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas** que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.

14.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación - Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas."

Dicha tesis ha sido reiterada recientemente por el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, entre otras, en la providencia proferida el día veintiocho (28) de abril de dos mil veintiuno (2021), Radicado No. 47-0001-23-33-000-2019-00069-01(66376), al concluir que: "*son inembargables: los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones, al Fondo de Contingencias y las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-*; y *pueden ser embargables: las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación y se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones*".

2.5. Del caso concreto

Del análisis del expediente, se advierte en primer lugar que la solicitud de ejecución de sentencia instaurada en el presente caso, tiene como objeto el pago de una condena impuesta en una sentencia judicial proferida por esta jurisdicción, dentro del medio de control de reparación directa radicado bajo el número: 54-001-33-40-009-2015-00100.

Adicionalmente se tiene que el *A-quo*, además de acceder al mandamiento de pago, decretó la medida cautelar solicitada, consistente en el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en las cuentas bancarias que posee el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, en los diferentes establecimientos bancarios, para lo cual limitó el alcance del embargo a la suma de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000). No obstante, condicionó la materialización de la medida en el evento en que los recursos afectados tuvieran la naturaleza de inembargables, para lo cual ordenó a las entidades bancarias informar lo pertinente sobre dicha calidad de los recursos, en aras de emitir un posterior pronunciamiento de conformidad con lo previsto en el Artículo 594 del Código General del Proceso.

Sobre el particular, encuentra el Despacho que le asiste razón al recurrente al encontrar que el *A-quo* omitió realizar el respectivo análisis de las excepciones al principio de inembargabilidad, desconociendo el precedente jurisprudencial del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, pues conforme se explicó en el acápite que antecede, si bien es cierto, los recursos y rentas incorporados en el Presupuesto General de la Nación, por regla general son inembargables, dicho principio no es de aplicación absoluta y por tanto, cuando lo que se persiga sea el pago de una sentencia judicial, podrán ser objeto de embargo, salvo en los casos previstos en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 y el Artículo 195 del CPACA.

Así las cosas, una vez analizada la providencia impugnada y los argumentos expuestos en el recurso de apelación, considera el Despacho que aún cuando los recursos del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC sean parte de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, o por alguna otra razón sean inembargables, el presente caso se adecúa a una de las excepciones previstas y desarrolladas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en virtud de la cual, es procedente acceder al embargo y retención de los recursos, como quiera que lo que se persigue es el pago de una obligación derivada de una sentencia judicial.

Por lo anterior, debido a que el objeto del proceso es el cumplimiento de una sentencia judicial, la prohibición de embargo que en principio puede predicarse sobre los recursos de que es titular la entidad demandada pierde su sustento frente al caso concreto, razón por la cual estos pueden fungir como garantía de la obligación existente en cabeza del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC, de acuerdo a los fundamentos contenidos en la doctrina establecida por la Corte Constitucional en sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y C-543

de 2013, y adoptada por el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades, razón por la cual se modificará la providencia de primera instancia en el sentido de precisar tales aspectos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que existiendo una solicitud concreta y específica en relación con el número de cuenta bancaria sobre la cual recaía la solicitud de embargo, mal podría extenderse de forma general, tal como lo hizo el *A-quo* a todas las cuentas corrientes, de ahorros o cualquier otro título que la entidad eventualmente posea en las diferentes entidades bancarias, por lo que también en este aspecto se accederá a lo solicitado por el recurrente, en el sentido de especificar que la orden de embargo y retención recaerá respecto a los dineros que eventualmente posea la entidad en cuentas del Banco BBVA, especialmente en la cuenta corriente No. 001303110100004733.

2.6. Conclusión

De conformidad con lo expuesto, considera el Despacho que lo procedente en este caso es modificar la decisión contenida en el auto proferido el veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, advirtiéndose al responsable de la entidad bancaria, que el presente embargo por tratarse del cobro ejecutivo de una sentencia judicial, podrá recaer sobre recursos depositados en cuentas corrientes y de ahorros a nombre de entidades públicas, aun cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA, referente a rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como lo establecido en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 referente a los recursos depositados a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Adicionalmente, por tratarse de un criterio jurisprudencial ampliamente desarrollado y reiterado tanto por el Consejo de Estado, como por la Corte Constitucional, se exhortará al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Cúcuta para que, en adelante, proceda a aplicar el precedente jurisprudencial existente en materia de excepciones a la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, en virtud de los principios de seguridad jurídica y economía procesal.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR los ordinales **PRIMERO** y **SEGUNDO** de la parte resolutive del auto proferido el veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta, los cuales quedarán así:

*"**PRIMERO: DECRETAR** el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas del Banco BBVA, especialmente en la Cuenta Corriente No. 001303110100004733, a nombre del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC Nit.: 800215546-5, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.*

***SEGUNDO: LIMÍTESE** el monto del embargo hasta completar la suma de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800.000.000), advirtiéndose al responsable de la entidad bancaria, que el presente embargo por tratarse del cobro ejecutivo de una providencia judicial, podrá recaer sobre recursos depositados en cuentas corrientes y de ahorros a nombre de la entidad pública, aun cuando reciba recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 195 del CPACA, referente a rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como lo establecido en el Artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 referente a los recursos depositados a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia."*

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás, el auto proferido el veinticinco (25) de octubre de dos mil veintiuno (2021), por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente al juzgado de origen, previas anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MARIA JOSEFINA IBARRA RODRÍGUEZ
MAGISTRADA