



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, treinta (30) de junio del dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 54-001-23-33-000-2022-000152-00
Demandante: Aguas Kpital Cúcuta S.A E.S.P.
Demandado: Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental –CORPONOR
Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del derecho

Por ser procedente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual fue modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, **CONCÉDASE** ante el Honorable Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto oportunamente por la parte demandante¹, contra la sentencia de fecha primero (01) de junio de dos mil veintitrés (2023)², proferida por esta Corporación mediante la cual, se negaron las súplicas de la demanda.

En consecuencia, remítase el expediente en formato digital al superior para el trámite del recurso que se concede, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado

MPP.

1. Ver PDF denominado "020.RecursoApelación.pdf" del expediente digital.
2. Ver PDF denominado "018Sentencia.pdf" del expediente digital.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Medio de Control:	Reparación Directa
Radicado:	54-001-33-40-008-2017-00361-01
Demandante:	Celso López Borja y Otros
Demandado:	Nación - Ministerio del Interior y de Justicia - Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC, en lo sucesivo, contra el auto proferido el día quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023)¹, por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual niega la vinculación de la E.S.E. Hospital Universitario Erasmo Meoz y del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, en calidad de litisconsortes necesarios por pasiva, dentro del proceso de la referencia, actuación en la que se desprenden los siguientes:

1. Antecedentes

1.1. Sobre la demanda²

Mediante apoderado judicial, y en ejercicio del medio de control de reparación directa, los señores Celso López Borja y Otros interponen demanda en contra de la Nación – Ministerio del Interior y de Justicia y en contra del INPEC, con el fin de que se les declare patrimonialmente responsables por los daños acaecidos con ocasión de la pérdida del ojo izquierdo y la visión del señor Celso López Borja al interior del establecimiento penitenciario y carcelario metropolitano de Cúcuta, en hechos ocurridos el día 27 de agosto de 2015.

1.2. Sobre la solicitud de integración del litisconsorcio necesario por pasiva

Mediante escrito del 28 de febrero de 2022³, el apoderado del INPEC solicita que se integre el litisconsorcio necesario por pasiva, con la vinculación de la E.S.E. Hospital Universitario Erasmo Meoz y del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, por considerar que, dentro de los hechos de la demanda se hace mención de la atención médica que recibió el señor Celso López Borja, por parte de las entidades que se pretende sean vinculadas, fundamentando su solicitud en el artículo 61 de la Ley 1564 de 2012.

1.3. Sobre el auto recurrido

Conforme a auto que resulta recurrido, el A-quo negó la solicitud de vincular a las dos entidades, por considerar que lo que se discute al interior del proceso es la falla en el servicio por omisión del deber de custodia y cuidado del INPEC en relación con el señor Celso López Borja, al interior del complejo penitenciario y carcelario de

¹ Ver archivo "04AutoNiegaLitisconsorcioNecesario" del expediente digital del proceso;

² Ver archivo "01DemandayAnexos" del cuaderno principal del expediente digital del proceso;

³ Ver archivo "01InpécSolicitaVinculaciónLitisconsorteNecesario" del expediente digital del proceso;

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
 Radicado: 54-001-33-40-008-2017-00361-01
 Auto de Segunda Instancia – Apelación Contra Auto que Negó Litisconsorcio Necesario por Pasiva

Cúcuta, y no la falla del servicio médico, que sería lo que pudiera ser endilgado a las entidades que se busca vincular al proceso.

1.4. Sobre el recurso de apelación⁴

Mediante escrito presentado el día 22 de marzo de 2023⁵, el apoderado del INPEC interpone recurso de reposición, y en subsidio de apelación, contra la decisión adoptada por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, y dentro de su escrito insiste en las funciones que le asisten al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, pues esta entidad tiene la función de garantizar la prestación de los servicios de salud que deben recibir las personas privadas de la libertad. Y respecto del Hospital Universitario Erasmo Meoz, considera que dentro del escrito de demanda se extrae que existió falencia en la atención que requería el señor Celso López Borja, por lo que se hace necesaria su vinculación.

La reposición fue resuelta mediante auto del 26 de abril de 2023⁶, decidiendo no reponer y concediendo la apelación ante esta Corporación.

Procede la Sala a resolver el recurso propuesto, previas las siguientes

2. Consideraciones

2.1. Competencia de la Sala

Es competente esta Sala para resolver este asunto de conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual remite al numeral 6 del artículo 243 ibidem, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021; que dispone: "Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia: (...) 6. El que niegue la intervención de terceros. (...)".

2.2. El problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se encuentra ajustado a la legalidad el auto proferido el día quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023) por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, mediante el cual negó vincular a la E.S.E. Hospital Universitario Erasmo Meoz y al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 en calidad de litisconsortes necesarios por pasiva?

2.3. Sobre el litisconsorcio necesario

La figura procesal del litisconsorcio necesario se encuentra prevista en el artículo 61 de la Ley 1654 de 2012, la cual señala:

ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

⁴ Ver archivo "06Recurso de Reposición y Subsidio Apelación INPEC" del expediente digital del proceso;

⁵ Ver archivo "06Recurso de Reposición y Subsidio Apelación INPEC" del expediente digital del proceso;

⁶ Ver archivo "08Auto Resuelve Recurso Reposición-Concede Apelación" del expediente digital del proceso;

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
 Radicado: 54-001-33-40-008-2017-00361-01
 Auto de Segunda Instancia – Apelación Contra Auto que Negó Litisconsorcio Necesario por Pasiva

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término. (...)

Sobre las particularidades de esta figura, el Consejo de Estado se ha pronunciado en los siguientes términos:

“En efecto, el juez puede vincular de oficio a un nuevo sujeto procesal, en la medida que la vinculación de este sea necesaria y obligatoria para fallar de fondo, es decir, cuando se trate de un litis consorte necesario; sin embargo, dicha vinculación se debe hacer siempre que no exista caducidad de la acción pues, la oportunidad para vincular a un nuevo sujeto no se puede computar de manera disímil para las partes y de otra manera para el juez, decir lo contrario lleva a que se encuentre en juego la seguridad jurídica.

(...)

De igual forma, la Sala advierte adicionalmente que en este caso la vinculación oficiosa de la Nación-Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, era claramente improcedente. El juez debe vincular de manera oficiosa a entidades que no han sido demandadas, solo cuando ellas tienen la condición de litisconsortes necesarios de la parte pasiva y, debe hacerlo en ese caso porque, de lo contrario, no podrá proferir una decisión de fondo. Cuando los terceros puedan resultar también responsables de manera solidaria con la parte demandada, el juez no tiene competencia para citarlos porque en este caso no hay un litisconsorcio necesario: no es necesaria su presencia en el proceso para pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda.”

“Lo destacado implica, necesariamente, que para ser litisconsorte necesario se requiere probar, al menos sumariamente, que las personas sobre las que se pide su vinculación en tal calidad, sean sujetos o hagan parte de la relación que motiva el litigio o hayan intervenido en el acto jurídico que se controvierte con el mecanismo judicial respectivo (...).”⁸

2.4. Del caso concreto

Teniendo como eje lo manifestado por el Honorable Consejo de Estado en las providencias citadas, y en la misma línea de lo considerado por el A-quo, en el presente asunto se deberá confirmar la decisión de negar la vinculación de la E.S.E. Hospital Universitario Erasmo Meoz y del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, en calidad de litisconsortes necesarios por pasiva.

Para el efecto pertinente resulta recordar, los hechos que sustentan la demanda recuerdan de las agresiones sufridas por el señor Celso López Borja el día 27 de agosto de 2015, al interior del Complejo Penitenciario y Carcelario de Cúcuta, a manos de otro interno, las cuales derivaron en la pérdida de su ojo izquierdo y de su visión, reclamándose en el libelo por los perjuicios ocasionado de índole material, morales y fisiológicos a él y a su núcleo familiar, y que buscan su reparación, a través de la respectiva condena pecuniaria.

En el mismo sentido, no se observa dentro del escrito de la demanda, reproche respecto de la atención médica que le fue brindada al señor Celso López Borja, con ocasión de dichas agresiones, así como tampoco se observa pretensión alguna que persiga la declaración de responsabilidad por parte de la E.S.E. Hospital

⁷ Consejo De Estado; Sala De Lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera – Subsección B; Bogotá Dc, Veintitrés (23) De Noviembre De Dos Mil Veintidós (2022); M. P.: Fredy Ibarra Martínez; Expediente: 52001-23-31-000-2003-01602-01 (53.668); Actor: Jaime Darwin Hernández Chaves Y Otros; Demandado: Nación-Ministerio De Defensa Y Otros; Acción: Reparación Directa;

⁸ Consejo De Estado; Sala De Lo Contencioso Administrativo; Sección Segunda; Sala De Conjuécés; Conjuéz Ponente: Carlos Mario Isaza Serrano; Bogotá D.C., Siete (7) De Junio De Dos Mil Veintidós (2022); Radicación: 68001-23-33-000-2016-00448-02 (0813-2019); Demandante: Olga Lúcia Ochoa Posada; Demandado: Nación – Rama Judicial – Dirección Ejecutiva De Administración Judicial;

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
Radicado: 54-001-33-40-008-2017-00361-01
Auto de Segunda Instancia – Apelación Contra Auto que Negó Litisconsorcio Necesario por Pasiva

Universitario Erasmo Meoz ni del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, ni el pago de sumas de dinero con ocasión de las afectaciones que sufrió.

Lo anterior, permite concluir que el motivo de este litigio lo constituye la falla del servicio por omisión del deber de vigilancia y cuidado que le asiste a las entidades demandadas, y no la falla en el servicio médico.

Razones que determinan el que se deba confirmar la decisión adoptada por el A-quo.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Norte de Santander,**

RESUELVE:

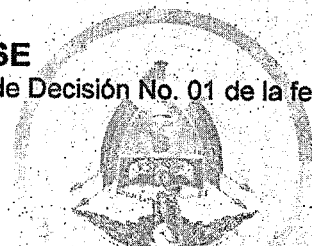
PRIMERO: CONFIRMAR la decisión adoptada en el auto de fecha quince (15) de marzo de dos mil veintitrés (2023), proferido por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cúcuta, que negó la solicitud de vinculación de la E.S.E. Hospital Universitario Erasmo Meoz y del Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015 al presente asunto, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia;

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala Ordinaria de Decisión No. 01 de la fecha)

Ramplina
Consejo Superior de la Judicatura



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado

EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado

CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER
Magistrado Ponente: HERNANDO AYALA PEÑARANDA

San José de Cúcuta, veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicado No: 54-001-33-33-006-2014-00947-02
Demandante: Gustavo Carrillo
Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional
Medio de Control: Ejecución de sentencia

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte ejecutada en contra de la providencia proferida el 12 de marzo de 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante la cual se decretó la medida cautelar de embargo.

I. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda

El señor Gustavo Carrillo presentó demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra la demandada con el fin de obtener el reconocimiento y pago del reajuste de la asignación de retiro conforme lo establece el art. 14 de la ley 100 de 1993; siendo así como mediante sentencia del 13 de noviembre de 2008, el Juzgado Sexto Administrativo resolvió declarar la nulidad del oficio OJURI 4071 del nueve de diciembre de 2005, mediante el cual el Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, negó el reajuste de la asignación de retiro al Actor, ordenando a título de restablecimiento del derecho revisar los incrementos anuales efectuados a la asignación mensual de retiro y pagar a favor del actor las sumas dejadas de percibir por concepto de reajuste de la asignación de retiro, a partir del año 1997 y así sucesivamente en el porcentaje real decretado por el Gobierno Nacional correspondiente al IPC del año inmediatamente anterior a cada vigencia.

La entidad accionada mediante Resolución No. 001320 del 31 de marzo de 2009, manifestó dar cumplimiento a la sentencia ejecutada, efectuando una liquidación errónea en la asignación mensual del señor Gustavo Carrillo, dejándolo en inferioridad de condiciones, en cuanto a su derecho de reajuste periódico de las pensiones; por lo que presentó la solicitud de ejecución de la sentencia.

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

Luego de tramitado el proceso, el Juzgado el cuatro (04) de diciembre de 2017 celebró la audiencia inicial resolviendo seguir adelante con la ejecución, y ordenando a las partes practicar la liquidación de crédito atendiendo las previsiones del artículo 446 del Código General del Proceso; decisión que quedó en firme.

1.2. La Providencia Apelada

Mediante providencia del 12 de marzo de 2021 el *A Quo*, resuelve:

"PRIMERO: ORDENAR el EMBARGO de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero posea la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL en el BANCO POPULAR S.A. con la precisión que no podrán ser objeto de la medida cautelar además de las sumas a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, (Monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones y recursos del Fondo de Contingencias), las establecidas en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, 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.

SEGUNDO: LIMITAR el embargo decretado hasta completar la suma de CUARENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$45'000.000).

TERCERO: LIBRAR los correspondientes oficios al Gerente de la mencionada entidad Bancaria, para que las sumas retenidas sean consignadas en el Banco Agrario en la cuenta de depósitos judicial a nombre de este Despacho Judicial, dentro del término de 3 días siguientes al recibo de la comunicación, advirtiéndoles que el incumplimiento a lo señalado los hará incurrir en multa de 2 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes."

1.3. El Recurso de Apelación

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandada interpone recurso de apelación indicando que la finalidad del proceso ejecutivo está *"en asegurar que el titular de una relación jurídica que crea obligaciones pueda obtener, por medio de la intervención estatal, el cumplimiento de ellas, el compeliendo al deudor a ejecutora la prestación a su cargo, si ello es posible"*; precisa que dicho cumplimiento lo logra de dos maneras, sea por la vía ordinaria accediendo a procedimiento de pago predeterminado por los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A., accediendo al sistema de medidas cautelares específicamente al embargo, dependiendo siempre de la asignación presupuestal que cada año la Entidad dispone conforme al Fondo de Contingencias del artículo 194 ibidem, es decir, que cada vigencia fiscal la Entidad apropia unos valores para el pago de sentencias sin importar la condición y naturaleza de las mismas, siendo un rubro destinado y Conciliaciones que surjan en dicha anualidad.

Señala que la medida cautelar por definición legal es para asegurar el cumplimiento compulsivo de la erogación contenida por parte del acreedor hacia el deudor renuente en el pago, que además se puede presentar desde la presentación de la demanda para el cumplimiento, situación que ocurre en el presente asunto, pues

¹ LOPEZ, Henan , Código General del Procesos - 2017

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

ante la premura de la parte ejecutante por obtener un pago, solicita la medida cautelar, sin medir las consecuencias que se derivan de ello, pues, se tiene claro que la Entidad Ejecutada a la fecha de la presentación del recurso de apelación y la solicitud de la medida cautelar de embargo, no ha recibido la respectiva solicitud de pago, debiendo aportar la providencia debidamente ejecutoriada, la cual en el presente asunto no se ha dado por razón del recurso presentado, pues la misma entidad guardó silencio frente al auto que impartió aprobación a la liquidación, por considerar que se ajustaba a la obligación pendiente de pago, lo que indica que la mora en el pago no es por parte de la entidad, sino por la parte ejecutante.

Advierte que de no acceder a lo aquí manifestado debe advertirse desde ya que la Entidad de acuerdo a su naturaleza tiene partidas inembargables y que están incorporados en el presupuesto general de la nación, razón por la cual gozan de la protección de inembargabilidad en los términos del artículo 6 de la Ley 179 de 1994; así como la destinación que tienen los dineros de la entidad, al ser un establecimiento público del Orden Nacional con autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, que tiene como misión desarrollar las políticas y planes generales "para el reconocimiento y pago de las asignaciones mensuales de retiro", de los miembros de la Policía Nacional.

Considera que el Despacho al decretar una medida de embargo sobre las cuentas y dineros de la entidad, pone en riesgo los fines constitucionales que cumple la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional, incurriendo en desobediencia de las leyes que destacan el carácter inembargable de estos recursos y por tanto, de lo preceptuado en el estatuto superior, especialmente en lo consagrado en el artículo 230 Constitucional.

Precisa que se cumplió con la sentencia declarativa, mediante Acto Administrativo, el cual no dio lugar al pago de valores, encontrándose en el expediente los respectivos soportes de dicho cumplimiento.

Manifiesta que no se motivó en debida forma el auto enjuiciado, pues el *A Quo* no tuvo en cuenta los argumentos de CASUR, siendo claro que la Entidad cuenta con los suficientes recursos para atender el pago de sentencias y conciliaciones en cada vigencia fiscal, cuando las solicitudes de pago son allegadas en debida forma para su respectivo cumplimiento sin necesidad de afectar otros rubros como lo son el pago de asignaciones de retiro.

Por todo lo anterior, solicita se revoque el auto que decretó la medida cautelar del 12 de marzo de 2021, proferido por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, y en su lugar se abstenga de su respectiva prosecución y perfeccionamiento; de otra parte, en caso de ser confirmada para su respectiva configuración se deberá exigir a la parte ejecutante la suscripción de la póliza bajo las ritualidades del artículo 599 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., específicamente en el inciso tercero.

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia, oportunidad y trámite del recurso

La decisión impugnada es pasible del recurso de apelación el cual se interpuso y sustentó de manera oportuna, conforme lo señala el artículo 150 de la Ley 1437 del 2011, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, y 321 del Código General del Proceso, que determina la procedencia del recurso de apelación contra el auto que decreta medidas cautelares, e igualmente que su decisión debe ser expedido por la Sala.

2.2. Procedencia y oportunidad del recurso

Inicialmente, es menester precisar que si bien la Ley 1437 de 2011 introdujo en el Título IX el proceso ejecutivo en materia contenciosa administrativa, solo se reguló lo relativo a los actos jurídicos constituyentes del título; el procedimiento específico para los títulos ejecutivos prescritos en los numerales 1 y 2 del artículo 297 y la ejecución en materia de contratos y condenas impuestas a entidades públicas en el artículo 299, es por esto que debe remitirse a la normatividad procesal civil, conforme a lo prescrito en el artículo 306 del CACA, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora, en cuanto a la procedencia del recurso, visto que el auto objeto de alzada decidió decretar la medida cautelar de embargo, por la naturaleza del asunto, éste resulta susceptible del recurso de apelación, según lo dispuesto en los artículos 381 del Código General del Proceso:

ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

(...) 8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirarla o levantarla.(...)

Sobre la oportunidad de presentación del recurso de apelación contra autos, el artículo 244 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 322 del C.G. del P., para los que se dictan fuera de audiencia, conceden el plazo máximo de tres (03) días siguientes a la notificación por estado.

Bajo ese lineamiento, atendiendo que en el *sub examine* el apelante fue notificado por estado No. 11 del 15 de marzo de 2021, no hay duda de que la alzada debía formularse a más tardar el 20 siguiente, y como quiera que el recurso se presentó

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

el 18 de marzo de 2021, es evidente que es oportuno, y por ende, se impone su resolución de fondo.

Finalmente, atendiendo que el auto sometido a conocimiento fue proferido por un Juez administrativo -Juez Sexto Administrativo Oral de Cúcuta-, corresponde a Sala conocer el asunto en concordancia al factor funcional de competencia consagrado en el artículo 153 del CPACA, el cual reza:

***Artículo 153. Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda." (Negrilla y Subrayado fuera de texto)**

En conclusión, el recurso es procedente y oportuno, y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, es el competente para conocerlo, por los factores funcional, territorial y por la naturaleza del asunto objeto de discusión.

2.3. Problema jurídico por resolver

Le corresponde a la Sala determinar: ¿Si se ajusta o no a derecho la decisión adoptada por el Juez de primera instancia en el auto de fecha doce (12) de marzo de 2021, que decidió decretar el embargo de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero posea la entidad demandada en el Banco Popular, con la precisión que no podrán ser objeto de la medida cautelar además de las sumas a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, (Monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones y recursos del Fondo de Contingencias), las establecidas en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, 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, por tratarse del cobro ejecutivo de una sentencia judicial?

2.4. Cuestión previa

La parte demandada en su recurso indica que, en caso de ser confirmada la decisión, se exija a la parte ejecutante la suscripción de la póliza bajo las ritualidades del artículo 599 del C.G.P., aplicable por remisión expresa del artículo 306 del C.P.A.C.A., específicamente en el inciso tercero, ante lo cual debe indicar la Sala que en desarrollo de los principios de lealtad procesal, contradicción y congruencia entre la decisión de primera instancia y el recurso de apelación, la Sala no abordará el estudio de esta solicitud por escapar a lo que resulta objeto de recurso debiéndose limitar a conocer los puntos o cuestiones objeto de la impugnación, que correspondan y guarden armonía con la medida de embargo decretada.

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

Así las cosas, si la parte demandada considera pertinente que se dé aplicabilidad a la suscripción de la póliza, deberá presentar dicha solicitud ante el *A Quo* para que proceda en consecuencia.

2.5. Argumentos que desarrollan el problema jurídico planteado

Inicialmente resulta preciso destacar que estamos frente a una demanda ejecutiva promovida para obtener el cumplimiento de una sentencia de condena a entidad pública proferida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que de acuerdo con la Ley, el procedimiento a seguir es el establecido para los procesos ejecutivos autónomos contenido en el Libro Tercero, Sección Segunda, Título Único del Código General del Proceso, relativo al proceso ejecutivo.

De acuerdo con el problema jurídico planteado, es del caso precisar que la Corte Constitucional ha destacado que el artículo 63 de la Carta² representa el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos, en tanto facultó expresamente al legislador para incluir excepciones adicionales a las consagradas en la norma en cita, encontrando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado³.

Sin embargo, la jurisprudencia también ha aclarado que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del legislador debe ejercerse dentro de los límites trazados por la Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, los principios de efectividad de los derechos y de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros⁴.

En la sentencia C-1154 de 2008, cuya ponencia correspondió a la Magistrada Clara Inés Vargas, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del artículo 216⁵ parcial del Decreto 29 de 2008 "por el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento

² Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

³ La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-4102 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C 543 de 2013

⁴ Corte Constitucional, sentencias C-354 de 1997, C-563 de 2003, entre otras.

⁵ ARTÍCULO 21. INEMBARGABILIDAD. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones". En esta providencia se diferenciaron de manera muy ilustrativa las subreglas relativas a las excepciones de la inembargabilidad de los bienes y recursos incorporados al PGN y de otro lado aquellos relativos al Sistema General de Participaciones -SGP.

Sobre el tema, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia del 09 de abril de 2019, C.P. María Adriana Marín, Radicación número: 20001-23-31-004-2009-00065-01(60616), precisó lo siguiente:

*(...) Así las cosas, resalta el Despacho que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁶, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias⁷ y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado⁸.

En este punto, debe precisarse que estas excepciones mantienen vigente la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo⁹ para el cumplimiento de las obligaciones del Estado¹⁰.

Como lo advirtió la entidad apelante en el recurso, a pesar de la existencia de un precedente judicial consolidado frente al reconocimiento de tres excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se introdujo nuevamente en el ordenamiento jurídico una disposición rígida sobre el carácter inembargable de dichos recursos, así:

(...)

Por su parte, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 volvió a consagrar legalmente la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto nacional, así:

(...)

Como puede verse, estas disposiciones son materialmente semejantes a los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 2282 de 1989 y 19 del Decreto 111 de 1996, sobre las que la Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada en las sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994 y C-354 de 1997, respectivamente, en los términos señalados en párrafos precedentes.

El Despacho resalta que, por tratarse de disposiciones con un contenido normativo semejante al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los

⁶ Criterio establecido en la sentencia C-546 de 1992 y reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1084 de 2003 y T-1195 de 2004

⁷ Excepción desarrollada primigeniamente en la sentencia C-354 de 1997 y reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

⁸ Postura asumida inicialmente en sentencias C-103 de 1994 y C-354 de 1997, con reiteración en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003

⁹ Inicialmente el artículo 177 inciso cuarto del CCA-concordado con el artículo 336 del CPC- señalaba que dicho término era de 18 meses. Sin embargo, con la expedición del CPACA, se estableció, conforme a lo señalado en su artículo 192 inciso segundo -concordado con el artículo 307 del CGP-, que el plazo para el pago de las condenas es de 10 meses, lo cual implica que una vez que transcurrido este nuevo término sin que la entidad haya cancelado la deuda, el acreedor podrá promover el respectivo proceso ejecutivo para perseguir el pago de su creencia. Estas disposiciones son concordantes con

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Silva.

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

recursos públicos, dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y condiciona la interpretación constitucional adecuada de los nuevos preceptos legales, en el sentido de **reconocer la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, pero aceptando que hay tres excepciones relativas a la ejecución de créditos de carácter laboral, o de obligaciones contenidas en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado, las cuales permiten el embargo excepcional de dichos recursos, siempre que la obligación ejecutada se encuadre en alguna de ellas y que, en el caso de embargo de recursos que tienen destinación específica, se haya constatado que con el embargo de otros recursos de la entidad deudora no se logre cubrir la totalidad de la acreencia**". (Se resalta)

En providencia del 24 de octubre de 2019, C.P. Martín Bermúdez Muñoz, Radicado número: 54001-23-33-000-2017-00596-01(63267), señaló:

"... 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, (...)

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.
- 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..."

En providencia del 11 de octubre de 2021, M.P. José Roberto Sáchica Méndez, Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00832-01 (66.527) ratificó una vez más la procedencia de medida cautelar de embargo y secuestro de dineros depositados en entidades financieras, y que la entidad apelante indicó que recaía sobre recurso y rentas inembargables por estar incorporadas en el Presupuesto General de la Nación – artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto-:

"... 19. Al hilo de lo dicho, viene bien precisar que, si bien la regla general adoptada por el legislador es la de inembargabilidad de los recursos públicos incorporados en el Presupuesto General de la Nación –art. 19 del Decreto 111 de 1996–, ello no quiere significar que dicha regla haya quedado revestida de un carácter absoluto, pues, como ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹ y del Consejo de Estado¹², el concepto de la inembargabilidad debe conciliarse con los demás principios y derechos

¹¹ Por ejemplo, ver sentencias de la Corte Constitucional C-354 de 1997 y C-566 de 2003, entre otras.

¹² La Sala Plena de esta Corporación 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 (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 22 de julio de 1997. Número de radicación: S-694. C.P.: Carlos Betancur Jaramillo).

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

reconocidos en la Constitución Política y, en perspectiva de lograr esta armonía, se han fijado algunas reglas de excepción que buscan asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de las personas, aún de cara al postulado de la prevalencia del interés general, en este especial asunto...

22. En un caso similar al que aquí se discute, el Consejo de Estado señaló que aunque el principio de inembargabilidad ampara los bienes, las rentas y los derechos que componen el presupuesto general de la Nación, el mismo no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, ya que, cuando el juez observe que el funcionario competente no desplegó las conductas tendientes a pagar una sentencia dentro del plazo legal establecido para tal efecto, bien puede decretar las órdenes de embargo que considere necesarias conforme a la ley para garantizar el respeto por los derechos reconocidos a terceros en la respectiva sentencia¹³.

23. En esa misma línea y con apoyo en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, esta Corporación¹⁴ ha sostenido que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con: (i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹⁵; (ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias¹⁶; y, (iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado¹⁷...

Ahora bien, es oportuno precisar que, si bien el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA establece que son inembargables los rubros destinados al pago de sentencias, conciliaciones y los recursos del Fondo de Contingencias, cuando se trate del cumplimiento de una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas a su pago, cuyos recursos pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público:

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 Administrativo, 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.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 23 de noviembre de 2017, expediente No. 58.870, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera. En esta providencia se decretó la cautela solicitada, con base en los siguientes argumentos: "En el caso bajo análisis, la medida cautelar solicitada por la parte demandante busca asegurar la ejecución de la Fiscalía General de la Nación, por las sumas establecidas en la sentencia del 14 de agosto de 2013 y en el auto del 4 de julio de 2015, providencias proferidas por esta jurisdicción, de ahí que la misma se encuadre en el primero de los tres supuestos en los que el principio de inembargabilidad sufre una excepción, esto es, que se pretenda el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción, razón por la cual resulta procedente decretarla" (negrilla y subrayas fuera de texto).

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de marzo de 2019, expediente No. 59.802, C.P. María Adriana Marín.

¹⁵ Criterio establecido en la sentencia C-546 de 1992 y reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

¹⁶ Excepción desarrollada primigeniamente en la sentencia C-354 de 1997 y reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

¹⁷ Original de la cita: *Postura asumida inicialmente en sentencias C-103 de 1994 y C-354 de 1997, con reiteración en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003.*

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

PARAGRAFO. 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.

En consecuencia, resulta procedente el embargo de las cuentas corrientes y de ahorros a nombre de la entidad ejecutada, aun cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo que se trate de rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, los cuales son inembargables, al igual que, las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación-Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.

En tal virtud, la Sala considera que la decisión del *A Quo* se encuentra ajustada a Derecho, en tanto la orden de embargo tiene como título de recaudo una sentencia judicial debidamente ejecutoriada, que contiene una obligación clara expresa y exigible, toda vez que, operó una de las excepciones de inembargabilidad de los recursos públicos, por cuanto se pretende el pago de una suma reconocida en una sentencia proferida por esta Jurisdicción, y la orden de embargo proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Cúcuta en aplicación del parágrafo del artículo 594 del C. G. del P. estuvo dirigida a las sumas de dinero que posea la entidad demandada en el Banco Popular, orden precedida de la advertencia de que "no podrán ser objeto de la medida cautelar además de las sumas a que se refiere el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, (Monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones y recursos del Fondo de Contingencias), las establecidas en el parágrafo del artículo 2:8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, 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. ..."

Ahora bien, dentro de los argumentos de la parte demandada se encuentra el hecho de que el demandante no ha radicado la solicitud de pago ante CASUR, ante lo cual debe indicar la Sala que en el hecho quinto de la demanda se señala que el 24 de abril de 2009 se radicó la solicitud de pago de la sentencia ante la entidad, lo cual fue aceptado por la misma demandada en la contestación de la demanda al indicar:

EL HECHO QUINTO: ES CIERTO, la apoderada judicial del Actor presentó ante la CASUR solicitud de pago, conforme se observa en la Resolución N° 1320 del 31 de Marzo de 2009.

Así las cosas, se confirmará el proveído de fecha doce (12) de marzo de 2021 que decretó la medida cautelar de embargo de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes o de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero posea la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional en el Banco Popular.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de

RESUELVE:

Radicado 54-001-33-33-006-2014-00947-02

Demandante: Gustavo Carrillo

Demandado: Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional

Medio de Control: Ejecución de sentencia

PRIMERO: CONFIRMAR el auto proferido el doce (12) de marzo del año 2021 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión No. 1 de la fecha)



HERNANDO AYALA PEÑARANDA
Magistrado



EDGAR E. BERNAL JAUREGUI
Magistrado



CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
Magistrado

Rama Judicial

Consejo Superior de la Judicatura

República de Colombia