



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 28 JUL 2020

Auto Interlocutorio No. _____

MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-00206-00
EJECUTANTE:	LUCIA ESCOBAR DE VIGOYA
EJECUTADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
ASUNTO	DECRETA MEDIDA CAUTELAR

La parte ejecutante a través de apoderado judicial en cuaderno separado visible a folio 1 y 2 allego escrito de medida cautelar, solicitando el embargo y retención de los dineros que la Nación – Ministerio de Defensa pueda tener en cuentas corrientes, de ahorro, fideicomisos, consorcios en los siguientes bancos: BANCO DE LA REPUBLICA, BANCO DE BOGOTÁ, BBVA, BANCOLOMBIA, COLPATRIA, DAVIVIENDA, OCCIDENTE, AV VILLAS, CORBANCA, CITIBANK, BANCO POPULAR, BANCO DE CREDITO, AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO SUDAMERIS, BANCO CAJA SOCIAL, BANCO FALABELLA, PICHINCHA, BANCAFE, BANCO HSBC, BANCO B.C.S.C.

II. ANTECEDENTES

La parte ejecutante solicito se libre mandamiento de pago, de conformidad con la condena impuesta en la sentencia del 25 de junio de 2018 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle, en el cual se resolvió:

“PRIMERO.- DECLÁRESE la nulidad del Oficio No. OF/11-12530 MDSGDVBSGPS-22 del 12 de febrero de 2011, mediante el cual la Nación – Ministerio de Defensa, negó el reajuste de la asignación de retiro cuya beneficiaria es la señora LUCIA ESCOBAR DE VIYOGA.

SEGUNDO.- DECLARESE probada de oficio la excepción de prescripción de las diferencias de reajustes con anterioridad al 9 de febrero de 2007.

TERCERO.- CONDENASE a la Nación – Ministerio de Defensa, a reconocer y pagar a LUCIA ESCOBAR VIYOGA la diferencia en el reajuste anual de su asignación de retiro, teniendo en cuenta el artículo 14 de la Ley 100 de 1.993, en los años, **1997, 1999, 2001, 2002, 2003 y 2004**; con efectos fiscales a partir del 9 de febrero de 2007, por prescripción cuatrienal de que trata el artículo 174 del Decreto 1211 de 1990, y las que se generen a futuro, como consecuencia de la reliquidación de las base pensional, cuyas diferencias deberán ajustarse tomando en cuenta el índice de precios al consumidor, de conformidad con lo señalado en el inciso final del artículo 187 del C.P.A.C.A., hasta el momento de la ejecutoria de esta providencia, en la forma como se indica en la parte considerativa de esta sentencia.

CUARTO.- ORDENAR a la entidad demandada el cumplimiento de este fallo en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.
(...)”

III. CONSIDERACIONES



La Ley 1437 de 2011 no estableció procedimiento para el proceso ejecutivo, pues si bien el artículo 298 se titula “procedimiento”, lo cierto es que en dicho precepto normativo se impone al juez el deber de hacer cumplir las obligaciones contenidas en determinados títulos ejecutivos, mas no se refiere a un genuino procedimiento de ejecución.

Sin embargo, la misma normatividad en su artículo 306¹ señaló que, en aquellos aspectos no contemplados en el código, se seguiría el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso), en el cual de manera expresa se encuentra el trámite del proceso ejecutivo.

Así las cosas, se tiene que los procesos ejecutivos administrativos, hoy en día, se deben tramitar por las reglas del proceso ejecutivo de que trata el artículo 422 y siguientes de la Ley 1564 de 2012.

Lo anterior, ha sido posición reiterada del Consejo de Estado² al manifestar que el proceso ejecutivo está regulado integralmente por el CGP, y que por ello su desarrollo nace bajo el amparo de dicho estatuto.

Respecto a las medidas cautelares en los procesos ejecutivos, el Código General del Proceso, establece que desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado.

El artículo 599 del CGP³, establece lo pertinente a las medidas cautelares de embargo y secuestro, y su respectivo procedimiento.

Del precitado dispositivo normativo se establece que, para realizar embargos de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, la cual podrá limitarla el Juez a lo necesario.

El artículo 63 de la Constitución Política consagra la inembargabilidad de ciertos bienes del Estado y faculta al legislador para que determine qué otros activos estatales tienen esa misma naturaleza, así:

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.

En ejercicio de dicha potestad, el legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto

¹ 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.

² CONSEJO DE ESTADO. i) Sección Segunda, Subsección B, radicado 680012333000 2016-01034 01 C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez; ii) Sección Cuarta, radicado 11001-03-15-000-2017-02814-00 C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, entre otras.-

³ Artículo 599. Embargo y secuestro. El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad...

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito. La caución a que se refiere el artículo anterior, no procede cuando el ejecutante sea una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o una entidad de derecho público



4

General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones.

Estas disposiciones normativas e incluso algunas de igual contenido proferidas previo a la expedición de la Constitución de 1991, han sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, Corporación que ha establecido que, aunque la regla general sea la inembargabilidad de dichos recursos, hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo.

El primero de esos pronunciamientos fue la sentencia C-546 de 1992, en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 8° parcial y 16 de la Ley 38 de 1989, y se estableció que las normas acusadas se ajustan a la Constitución bajo el entendido de que *“en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”*.

Posteriormente, en sentencia C-103 de 1994, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de unos apartes del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989, *“por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil”*, en el entendido que *“cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”*.

Luego, mediante sentencia C-354 de 1997, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que consagra la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. En dicha providencia, la Corte señaló que *“los créditos a cargo del Estado, bien sea 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”*.

Estos pronunciamientos fueron abordados de manera sistemática en la sentencia C-1154 de 2008, en la que, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 21 parcial del Decreto 28 de 2008, *“por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”*, se construyó la línea jurisprudencial de la embargabilidad de los recursos públicos y se estableció que, pese a que la regla general sea su carácter inembargable, hay situaciones en las que resulta plausible permitir el embargo. Además precisó que dentro de estas excepciones se encuentran aquellos recursos que tienen destinación específica para inversión social - como los del SGP-, cuando excepcionalmente no haya otras cuentas o recursos que resulten suficientes para garantizar el pago de las acreencias, en aras de garantizar el respeto de otros valores constitucionales como *“el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio 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 otros”*.



En ese mismo pronunciamiento, la Corte precisó que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos es una respuesta a *“la necesidad de armonizar esa cláusula [la de inembargabilidad] con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, [por lo que] la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada”*.

Así las cosas, 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 justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

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 Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado”*.

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:

*Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:
(...)*

Parágrafo 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

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:

“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.

(...)

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”.

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



47
5

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.

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 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.

Esta postura también fue sostenida por el Consejo de Estado⁴ en auto del 8 de mayo de 2014, en la que se señaló:

“En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso.

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral”.

Atendiendo los lineamientos transcritos en precedencia, el Despacho resalta que el presente proceso tiene por objeto la ejecución del pago de unos valores contenidos en la sentencia del 25 de junio de 2018, proferida por este Tribunal dentro del medio de nulidad y restablecimiento del derecho; de manera que en el asunto *sub examine* se configura una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia constitucional, consistente en el cobro de una obligación clara, expresa y actualmente exigible contenida en una providencia judicial.

Sin embargo, es del caso advertir que, en caso de duda acerca de los recursos depositados en las cuentas de las cuales se solicita el embargo, la **entidad financiera debe dar aplicación al artículo 594⁵ del CGP**. Lo anterior de

⁴ Esta providencia fue proferida por la Sección Cuarta, dentro del proceso con radicado 19717, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁵ 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.
(...)

PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá



conformidad con la providencia del 02 de abril de 2019, Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección A⁶, en la que se recordó:

“(…)

Finalmente, es importante recordar que las entidades financieras deben cumplir con los deberes y responsabilidades de identificar la condición de inembargabilidad de los recursos públicos, desde el momento en que abren la respectiva cuenta corriente o ahorros, como lo indica la Circular Básica Jurídica 029 de 2014, tal como fue actualizada por la Circular 031 de 2016, expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia⁷.

Así mismo, para mayor claridad de la orden de embargo, se resaltará que no incluye las cuentas en las cuales se manejan recursos del Presupuesto General de la Nación y los límites anteriormente expuestos.

Respecto de la solicitud presentada y de conformidad con lo establecido en el inciso 3 del artículo 599 del CGP⁸, se accederá a lo solicitado por la parte ejecutante limitando el embargo a la suma de \$357.000.000 M/CTE, los cuales deberán ser consignadas en la cuenta de depósitos judiciales nro. 760011001001 del Banco Agrario de Colombia, a nombre del Tribunal administrativo del Valle del Cauca.

Los establecimientos bancarios y financieros, deberán dar cumplimiento dentro de los 3 días siguientes al recibo de esta comunicación, advirtiendo a las entidades financieras sobre las excepciones para la viabilidad de la embargabilidad de los recursos, requiriéndoles para que realicen la respectiva verificación de la procedencia de los dineros.

En consecuencia, se;

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR EL EMBARGO Y RETENCIÓN de los dineros depositados en cuentas de ahorros y/o cuentas corrientes que se encuentren a nombre de **LA NACION - MINISTERIO DE DEFENSA**, en las entidades financieras **BANCO DE LA REPUBLICA, BANCO DE BOGOTÁ, BBVA,**

pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

⁶ C.P. MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, RAD. 68001-23-33-000-2018-00458-01)63506.

⁷ “5.1.6. Procedimiento en caso de medidas cautelares decretadas sobre recursos inembargables: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 91 de la Ley 715 de 2001, 8 del Decreto 050 de 2003, son inembargables los recursos de: el Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, el Sistema General de Participaciones -SGP-, Regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables. // En tal virtud, en los eventos en los cuales las entidades vigiladas reciban órdenes de embargo respecto de los recursos anteriormente mencionados, deben cumplir el procedimiento señalado en el parágrafo del artículo 594 del CGP

“De otro lado, al momento de la celebración de cualquier contrato de depósito, corresponderá a las entidades solicitar la información que les permita identificar la condición de inembargabilidad de los respectivos recursos” (la negrilla no es del texto).

⁸ Artículo 599. Embargo y secuestro.

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

Radicación
Medio de control
Ejecutante
Ejecutado

: 76001-23-33-000-2020-00206-00
: EJECUTIVO
: LUCIA ESCOBAR DE VIGOYA
: NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA



48
6

⁷
BANCOLOMBIA, COLPATRIA, DAVIVIENDA, OCCIDENTE, AV VILLAS, CORBANCA, CITIBANK, BANCO POPULAR, BANCO DE CREDITO, AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO SUDAMERIS, BANCO CAJA SOCIAL, BANCO FALABELLA, PICHINCHA, BANCAFE, BANCO HSBC, BANCO B.C.S.Ç., limitando el embargo hasta la suma de **TRECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$357.000.000).**

A través de la Secretaría de esta Corporación, se libraré el oficio correspondiente dirigido al pagador o tesorero de dicha entidad, previniéndolo que **la orden de embargo no incluye las cuentas en las cuales se manejan recursos del Presupuesto General de la Nación y se verifique por el funcionario responsable que los dineros afectados por el embargo no tengan naturaleza de inembargabilidad, caso en el cual deberá verificarse si se atempera a las excepciones previstas en la ley y la jurisprudencia.**

SEGUNDO: DÉSE cumplimiento inmediato a ésta medida, conforme lo dispone el artículo 298 del C.G.P.⁹

CÚMPLASE y NOTIFÍQUESE


FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Magistrado