

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, dos (02) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Interlocutorio No. 088.

**REFERENCIA:** 27001333300120130023801.  
**ACCIÓN:** EJECUTIVO.  
**ACCIONANTE:** MARINA SEVILLANO.  
**ACCIONADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL –UGPP.

**ASUNTO:** RESUELVE APELACIÓN DE AUTO - MEDIDA CAUTELAR.

#### MAGISTRADO PONENTE: ARIOSTO CASTRO PEREA.

Resuelve la Sala unitaria la apelación interpuesta por la parte ejecutada contra el Auto Interlocutorio N° 1748 del 16 de diciembre de 2019, por medio del cual, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó decretó el embargo y retención de los dineros que tenga o llegare a tener la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP en las cuentas corrientes o de ahorro, títulos valores, CDTS, bonos y derechos fiduciarios en los bancos, Bancolombia, Bogotá, BBVA, AV VILLAS, Popular y Occidente de la ciudad de Neiva hasta la suma de ciento TREINTA MILLONES DE PESOS (\$130.000.000) y el 10% de dichos recursos.

En efecto, mediante el auto recurrido, el a quo manifestó que “(...) *atendiendo los reiterados pronunciamientos del Tribunal Administrativo del Chocó y del Consejo de Estado sobre la procedencia del embargo frente a los recursos públicos, el Despacho accederá a la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante, toda vez que la acreencia aquí ejecutada corresponde a créditos contenidos en una sentencia judicial de carácter laboral; criterio que se mantendrá hasta tanto el máximo Tribunal de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, profiera Sentencia de unificación respecto del presente asunto, como lo anunció en providencia del 25 de abril del año 2019.*” Y consecuente con ello resolvió:

**“PRIMERO: DECRETESE** el embargo y retención de los dineros que tenga o llegare a tener la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL "UGPP" en las cuentas corrientes o de ahorro, títulos valores, CDTS, bonos y derechos fiduciarios en los bancos Bancolombia, Bogotá, BBVA, AV VILLAS; popular y occidente de la dudad de Neiva, hasta la suma de CIENTO TREINTA MILLONES DE PESOS (\$130.000.000,00) y el 10% de dichos recursos, conforme las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

*Se advierte que esta orden recae única y exclusivamente sobre los dineros que no tengan el carácter de inembargables en los términos del artículo 594 del C.G.P.*

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

*La retención ordenada deberá consignarse en la cuenta de DEPÓSITOS JUDICIALES que este Juzgado tiene en el Banco Agrario de esta ciudad bajo el código 270012045104 y dar aviso a este Despacho dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de esta comunicación.*

*Líbrese el oficio correspondiente para tal fin.”*

Pues bien, el *a quo* dispuso que resultaba improcedente decretar embargos y retenciones, ello por cuanto el artículo 594 del C. G. del P., estipuló que los bienes de propiedad del estado son inembargables.

Por su parte, la entidad ejecutada por conducto de apoderado, sostuvo en su recurso de apelación que no era procedente decretar el embargo de los recursos de la UGPP, por cuanto dichos recursos son de carácter inembargable.

Para resolver se,

### **CONSIDERA.**

#### **Mantenimiento de medidas cautelares de bienes inembargables y su aplicación.**

La ejecutada quien actúa mediante apoderado judicial, solicita se revoque el auto 1748 del 16 de diciembre de 2019, que decretó el embargo y retención de los dineros de propiedad de la Ugpp, por conservar que dichos recursos son de carácter inembargables.

Tal situación entraña la formulación y la definición de un único problema jurídico, y tienen que ver con los bienes y derechos que sean de propiedad de la entidad accionada y que, por formar parte de la prenda general del acreedor, pueden ser cautelados en un proceso ejecutivo en tanto es el camino jurídico dispuesto por la legislación para hacer efectivos los derechos de quien es acreedor de una persona que se resiste a cumplir sus obligaciones.

#### **El problema jurídico.**

Está encaminado a definir cuál es el estado actual de la ley y la Jurisprudencia que define la embargabilidad de los recursos de propiedad de las entidades públicas para hacer efectivo el pago compulsivo de sus obligaciones.

#### **Para desatar el problema aludido se tiene:**

La prenda general del acreedor es el patrimonio del deudor, compuesto por sus bienes y derechos, activos en el concepto de patrimonio del acreedor, que al no ser dispuestos para el pago cumplido de sus obligaciones, puede ser compelido por un Juez de la República para el pago forzado con arreglo al procedimiento ejecutivo; sin embargo, antes de estudiar qué bienes de las entidades públicas puede ser embargados, y como el Legislador colombiano solo se ha detenido a definir las inembargabilidades de dichas entidades, el problema jurídico se resuelve definiendo qué se puede embargar una vez se analice lo que no es susceptible de embargos y secuestros.

La Sala destaca que este asunto es derivado del incumplimiento de unas obligaciones adquiridas por la entidad ejecutada, con ocasión del no pago de una **sentencia judicial** en la cual, se le reconocieron unos derechos a la parte demandante.

Posteriormente, con la expedición de la ley 1564 de 2012<sup>1</sup>, se dio inicio a la regencia del Código General del Proceso, para resolver asuntos no regulados en el C.C.A., según hermenéutica adoptada mediante el **auto de unificación del 25 de junio de 2014** por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (C.P. Enrique Gil Botero, Exp. 49.299).

Posteriormente a ello, en el auto interlocutorio proferido por el Magistrado Enrique Gil Botero<sup>2</sup>, se indica claramente:

*“En consecuencia, a partir del auto de unificación del 25 de junio de 2014, en aquellos procesos que aún se tramitan en el sistema escritural, el juez deberá acudir al CGP para regular los siguientes temas, que se señalan de manera enunciativa: i) cuantía; ii) intervención de terceros; iii) causales de impedimentos y recusaciones; iv) nulidades procesales; v) trámite de incidentes; vi) condena en costas; vii) ejecución de las providencias judiciales; viii) trámite de los recursos; ix) allanamiento de la demanda; x) comisión; xi) deberes y poderes de los jueces; xii) auxiliares de la justicia; xiii) capacidad y representación de las partes; xiv) deberes y responsabilidades de las partes; xv) reglas generales del procedimiento; xvi) acumulación de procesos; xvii) amparo de pobreza; xviii) interrupción y suspensión del proceso; xix) aclaración, corrección y adición de sentencias; xxi) notificaciones; xxii) terminación anormal del proceso; **xxiii) medidas cautelares** y xiv) régimen probatorio (solicitud, práctica y decreto), incluidas las reglas de traslado de pruebas documentales y testimoniales, así como su valoración, siempre que se garanticen los principios rectores de igualdad y de contradicción (v.gr. artículo 167 del CGP y 243 y siguientes del CGP, **aplicables en materia contencioso administrativa, en virtud de la derogatoria expresa del artículo 627 del C.G.P.**)<sup>3</sup>”.*

Lo anterior, si se tiene en cuenta que **la remisión e integración normativa vincula al Código General del Proceso<sup>4</sup> y a la parte vigente de la ley 1395 de 2010**. Ello se explica en cuanto las decisiones sucedáneas a la prosecución de asuntos no definidos con fuerza

<sup>1</sup> (julio 12), publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” cuya regencia fue escalonada y regionalizada de acuerdo a su **Artículo 625**.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 6 de agosto de 2014, Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00003-01(50408), Actor: Sociedad BEMOR S.A.S., Demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Referencia: Apelación Auto que negó, Solicitud de Amparo de Pobreza.

<sup>3</sup> Sobre el particular, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de unificación puntualizó: “Así las cosas, cuando entre en vigencia el acápite correspondiente a la prueba documental, contenida en el C.G.P., se avanzará de manera significativa en la presunción de autenticidad de los documentos, lo que es reflejo del principio de buena fe constitucional; lo anterior, toda vez que de los artículos 243 a 245 del C.G.P., se pueden extraer algunas conclusiones: i) los documentos públicos o privados, emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, se presumen auténticos, ii) es posible que las partes los tachen de falsos o los desconozcan, lo que originará que se surta el respectivo trámite de la tacha, iii) los documentos se pueden aportar al proceso en original o en copia, iv) las copias, por regla general, tendrán el mismo valor probatorio que el documento original, salvo disposición especial en contrario, v) cuando se aporta un documento en copia, corresponde a la parte que lo allega indicar –si lo conoce– el lugar donde reposa el original para efectos de realizar el respectivo cotejo, de ser necesario, y vi) las partes pueden solicitar el cotejo de los documentos aportados en copias.

Por consiguiente, el legislador ha efectuado un constructo que busca superar la rigidez y la inflexibilidad de un sistema procesal basado en los formalismos, que distancia a las partes en el proceso, crea costos para los sujetos procesales y, en términos de la teoría económica del derecho, desencadena unas externalidades que inciden de manera negativa en la eficiencia, eficacia y la celeridad de los trámites judiciales.” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25022, M.P. ENRIQUE GIL BOTERO.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Sentencia del 25 de junio de 2014, Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299), Actor: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social, Referencia: Recurso de Queja.

*res iudicata* antes del 2 de julio de 2012, deben ser resueltos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de conformidad con la norma de integración contenida en el artículo 306 del C. de P. A. y de lo C. A., que determina qué disposiciones del estatuto procesal general son aplicables para los asuntos no regulados expresamente en aquél. En ese sentido, el artículo 308 del C. de P. A. y de lo C. A., que determina el **régimen de transición y vigencia**, en cuanto a que “.... *Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior*”, debe concordarse con el artículo 309 *Ibídem*, respecto de las *derogaciones*<sup>5</sup>, pero sin olvidar que, a partir del 25 de junio de 2012<sup>6</sup>, el tema quedó definido en una decisión de unificación jurisprudencial por importancia jurídica.

Las decisiones del Consejo de Estado, no huelga repetir, dictadas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado son precedentes vinculantes para los funcionarios que integramos la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo.

Los temas de “***xi) deberes y poderes de los jueces; xiv) deberes y responsabilidades de las partes; xv) reglas generales del procedimiento; xxiii) medidas cautelares***” pues, deben ser resueltos con arreglo al Código General del Proceso, y no al C. de P. C.

El espectro de las medidas cautelares improcedentes mutó del artículo 684 del C. de P.C., al artículo 594 del C. G. del P.

Previamente, debe precisarse que la ley 1564 de 2012 (julio 12), publicada en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012 “*Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, ***i. derogó*** toda norma que le sea contraria - literal c del artículo 626-, y precisamente, ***ii. Defirió***, adicionalmente, la regencia de su articulado al escalonamiento propio para la Jurisdicción Ordinaria, ***no así para la Jurisdicción Especializada de lo Contencioso Administrativo***<sup>7</sup> -artículo 627-.

El artículo 599 del Código General del Proceso, dispone: “*Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado (...)*”

*“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*

---

<sup>5</sup> “*Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 90 de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010.*”

*Derógase también el inciso 5o del artículo 35 de la Ley 640 del 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, en la siguiente frase: “cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción”.*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 6 de agosto de 2014, Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00003-01(50408), Actor: Sociedad BEMOR S.A.S., Demandado: Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Referencia: Apelación Auto que negó, Solicitud de Amparo de Pobreza.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Sentencia del 25 de junio de 2014, Radicación número: 25000-23-36-000-2012-00395-01 (49299), Actor: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A., Demandado: Nación - Ministerio de Salud y de la Protección Social, Referencia: Recurso de Queja.

*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...”.*

Con todo ello, diremos sobre las medidas cautelares, en el C. G. del P.

**“Artículo 594<sup>8</sup>. 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. ...

**16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.**

**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 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*

---

<sup>8</sup> inconstitucionalidad contra el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; los numerales 1, 4, y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, Actor: Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB; Sentencia del 21 de agosto de 2013.

*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.”.*

En consecuencia, los temas constitucionales de inembargabilidad pudieron incrementarse en dicho panorama, para desembocar en inembargabilidades legales, como ha venido sucediendo.

Precisamente dijo así la Corte Constitucional en su Sentencia **C-1154 de 2008**:

**“PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO-No es absoluto/ Reglas de excepción**

*El Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, 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. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

Por manera pues, hay un nuevo criterio paradigmático para definir la inembargabilidad de los recursos del estado; para ello, no dejemos de ver:

1. En diversas oportunidades, la Corte Constitucional se había pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos (de manera general), explicando 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 Estado. 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-402 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 y C-192 de 2005.
2. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia había 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:
  - a. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad<sup>9</sup>, y apunta a

<sup>9</sup> Cfr., Corte Constitucional, 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.

la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca).

b. La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias (Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup>).

c. Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, **se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.**

3. Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación (y por virtud del **artículo 594 del C. G. del P., del Presupuesto General de las entidades territoriales**).
4. 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 de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

De lo anteriormente expuesto se colige: **i.** El principio de inembargabilidad no es absoluto sino relativo; **ii.** Procedería el embargo de los recursos del Presupuesto General únicamente para obtener la cancelación de obligaciones contenidas en la sentencia de condena impuesta por un Juzgado Administrativo, o por obligaciones laborales, **o en títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y exigible siempre y cuando haya transcurrido el término previsto en el artículo 192 del C. de P. A. y de lo C. A.**

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, en providencia<sup>11</sup>, al resolver un caso similar, donde se ejecuta una sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en el cual dentro del trámite del proceso ejecutivo, se negó la medida cautelar de embargo, el alto Tribunal, precisó: *“Que al negarse la medida de embargo, se desconoció el precedente judicial fijado en las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-543 de 2013, dictadas por la Corte Constitucional, y en el auto del 8 de mayo de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado”.*

En ese orden, en la sentencia arriba reseñada, indicó:

*“Manifestó que las sentencias de constitucionalidad en mención y el auto del 8 de mayo de 2014 identifican dos reglas: (i) la inembargabilidad presupuestal cede en los casos de créditos laborales, sentencias judiciales y títulos provenientes del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles y (ii) la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales*

<sup>10</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>11</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero Ponente: **JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**, en providencia del trece (13) de mayo de 2018, proferida dentro de la acción de tutela instaurada por Fredy Enrique Pino Olave, en contra del Tribunal Administrativo del Chocó, radicación número 11001-03-15-000-2017-02007-01.

*judicialmente reconocidos.*

*Conviene recordar que, en todo caso, para efecto de aplicar la excepción de inembargabilidad presupuestal, la decisión de reemplazo debe tener en cuenta el procedimiento previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) y en los artículos 176 y 177 del Decreto 01 de 1984 o 192, 194, 195 y 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011, según sea el caso.*

*Ante la aplicación de la excepción a la inembargabilidad, en criterio de la Sala, el párrafo del artículo 594 del Código General del Proceso<sup>12</sup> no justifica la negativa de denegar la medida cautelar de embargo.*

*En otro pronunciamiento<sup>13</sup>, el Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo, revocó el auto del 26 de mayo de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó la medida cautelar de embargo excepcional de recursos inembargables, se refirió a que la inembargabilidad del presupuesto general de la Nación, no es absoluta, que el objeto del proceso ejecutivo bajo análisis es obtener el cumplimiento compulsivo de una sentencia judicial, la prohibición de embargo sobre los recursos fomag pierde su fuerza, por lo cual estos pueden fungir como garantía de la deuda que la demandada tiene para con su afiliado”.*

En ese orden de ideas, la interpretación que debe dársele al artículo 594 del C. G. del P., sobre la inembargabilidad de los recursos públicos, no es tan literal, toda vez, que dicha interpretación debe acompasarse con otros postulados, también de índole y raigambre constitucional, como son aquellos que se reconocen por medio de las sentencias judiciales; siendo ello así, debe mirarse en cada caso concreto si es procedente o no, aplicar las excepciones a la regla general de inembargabilidad que posee la norma procesal general.

El H. Consejo de Estado, en sede de tutela, ha proferido importantes fallos en contra de éste Tribunal, revocando en algunas ocasiones, la negación del decreto de las medidas cautelares estipuladas en el Código General del Proceso, aduciendo que la inembargabilidad de los recursos del Estado, tiene sus excepciones.

Importante entonces, traer a colación, el fallo del 15 de mayo de 2019<sup>14</sup>, donde el H. Consejo de Estado, manifestó:

## **2.6.- Marco legal del principio general de inembargabilidad de los bienes de las Entidades territoriales**

*El fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de los recursos públicos se encuentra previsto en el artículo 63 de la Constitución Política, conforme al cual “[l]os 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” y a su vez faculta al legislador para incluir en esa categoría otro tipo de bienes.*

*Por su parte, el artículo 684 del Código General del Proceso dispone que, conforme a las leyes especiales, no son susceptibles de embargo, entre otros, las dos terceras partes de la renta bruta de los Departamentos.*

---

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo –sección Segunda –Subsección B, Exp.08001-23-31-000-2007-000112-02 (3679-2014.C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter. Medio de Control. Proceso ejecutivo. Demandante. Miguel Segundo González Castañeda. Demandado. Nación- Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: **NICOLÁS YEPES CORRALES**, sentencia del 15 de mayo de 2019, Radicación Número: 11001-03-15-000-2019-01589-00 (AC), Actor: Zunilda Urrutia Olivo, Demandado: Tribunal Administrativo del Chocó y Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, Asunto: Acción de tutela – primera instancia, tema: acción de tutela contra providencias judiciales.

*El artículo 594 de ese mismo Estatuto procesal dispone que no son susceptibles de embargo, entre otros, los bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, las regalías, los recursos de la seguridad social y las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales. A su vez, el parágrafo de dicha norma establece que en aquellos eventos en los cuales el funcionario judicial o administrativo considere que resulta procedente el decreto de una medida cautelar que ha sido solicitada sobre un bien o servicio de carácter inembargable, en la providencia que lo ordene deberá invocar el fundamento legal para ello.*

*Ahora bien, en lo relativo al cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de entidades públicas, el inciso segundo del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prescribe que cuando se le imponga una condena a una entidad pública, consistente en el pago o devolución de una suma de dinero, dicha entidad deberá darle cumplimiento a más tardar dentro de los 10 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que así lo dicte, previa solicitud del interesado. También dispone que el incumplimiento por parte de las autoridades judiciales, de los mandatos relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos, podrá generar sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales.*

*De su lado, el artículo 194 de ese Estatuto procesal consagra el deber a cargo de las entidades territoriales de efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, para todos los procesos que se inicien en su contra.*

*Tal como se desprende de las normas referidas, aunque los bienes de las entidades públicas de orden nacional por regla general se rigen por el principio de inembargabilidad, no sucede lo mismo con los de las entidades territoriales, más específicamente frente a los Departamentos, pues algunos de sus recursos son embargables<sup>15</sup>, salvo aquellos que reciben por concepto del Sistema General de Participaciones (transferencias de la Nación que hacen parte del Presupuesto General de la Nación); de regalías y; las sumas que excedan las dos terceras partes de su renta bruta en la respectiva vigencia<sup>16</sup> según el artículo 318 del Código de Régimen Departamental<sup>17</sup>.*

*No obstante, lo anterior, la regla general de inembargabilidad de los dineros recibidos por las entidades territoriales a título de transferencias de la Nación no es absoluta, pues tanto la Jurisprudencia proferida por esta Corporación, como la emitida por la Corte Constitucional, han establecido algunas excepciones.*

*En efecto, en algunas ocasiones esta Corporación ha considerado que los dineros recibidos por las entidades territoriales a título de transferencias de la Nación son embargables cuando se destinen a financiar contratos celebrados por la respectiva entidad para cumplir las finalidades previstas en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política<sup>18</sup>, en otras que es a la entidad a la que le corresponde acreditar que sus bienes son de carácter inembargable, cuando se ordene una medida cautelar en su contra<sup>19</sup> y en otras oportunidades, que es a la autoridad judicial a la que le corresponde determinar qué bienes no son susceptibles de embargo.*

---

<sup>15</sup> RODRÍGUEZ TAMAYO Mauricio Fernando, en "La Acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Administrativa", 5ª Edición (Actualizada con el Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), Editorial Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 5ª Edición año 2016, Págs. 520 y 521. En cuanto a los bienes de las Entidades Territoriales que son susceptibles de embargo señaló que "Se podrán embargar los bienes muebles e inmuebles que no estén destinados a la prestación del servicio público y que sean de su propiedad, incluyendo los vehículos; la tercera parte de la renta bruta de la entidad territorial; certificados de depósitos a término fijo, las acciones, dividendos o utilidades que tenga la entidad territorial en sociedades de economía mixta o en las empresas industriales y comerciales o en empresas de servicios públicos domiciliarios; los dineros que sean administrados por una fiduciaria; los dineros que reciban las entidades territoriales por el pago de tributos que sean de su propiedad o por cualquier tipo de rentas contractuales".

<sup>16</sup> Al respecto, debe precisarse que frente a los Municipios existe una regulación específica en lo relativo a la inembargabilidad de sus bienes, que se encuentra contenida en la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

<sup>17</sup> "ARTICULO 318. No son embargables por ninguna autoridad los recursos que reciban las entidades descentralizadas a título de transferencia de la Nación o del respectivo Departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren. De sus recursos propios u ordinarios sólo es embargable hasta la tercera parte del valor total de los mismos".

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Autos del 30 de enero de 2003, Expediente: 19137, C.P. María Elena Giraldo Gómez, Auto del 23 de septiembre de 2004, Expediente: 26563, C.P. María Elena Giraldo Gómez; Auto del 13 de marzo de 2006, Expediente: 26566, C.P. Ramiro Saavedra Becerra, entre otros.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección C, Autos del 3 de noviembre de 2015, Expediente: 53603, Auto del 21 de noviembre de 2011, Expediente: 41521, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa "Las medidas

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido algunas excepciones al principio general de inembargabilidad de los dineros recibidos por las entidades territoriales a título de transferencias de la Nación, tal como se pasa a ver:

### **2.6.1.- Jurisprudencia relativa al principio de inembargabilidad de los bienes de las entidades territoriales y las excepciones a dicho principio**

Ya en diversas oportunidades la Corte Constitucional ha precisado que el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos se fundamenta 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 Estado<sup>20</sup>.

Sin embargo, también ha dispuesto que el principio al que se alude, pese a su importancia para el debido cumplimiento de las finalidades estatales, no es de carácter absoluto<sup>21</sup>, sino que debe conciliarse con las demás garantías, derechos, valores y principios reconocidos por la Constitución. Al respecto, dicho Tribunal señaló:

*“(…) [E]l citado principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y de acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda”<sup>22</sup>.*

Bajo esa percepción, a través de la sentencia C-1154 de 2008 se establecieron tres excepciones al principio general de inembargabilidad de los bienes o recursos públicos a saber: i) la satisfacción de créditos y obligaciones de origen laboral “con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas”; ii) el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias; iii) “la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”.

En lo relativo a la primera de las excepciones se explicó:

---

*cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal (artículo 13, 228 y 229 de la Constitución Política). Tienen como objeto evitar que los bienes se sustraigan del patrimonio del deudor y asegurar por lo tanto la ejecución de la sentencia estimatoria. En igual sentido, el Consejo de Estado ha afirmado que las medidas cautelares: “buscan prevenir y precaver las contingencias que pudieren sobrevenir sobre los bienes o las personas mientras se inicia o se adelanta un proceso. En opinión de Carmelutti, estas medidas buscan evitar «aquellas alteraciones en el equilibrio inicial de las partes puedan derivar de la duración del proceso»”.*

*Esta Corporación había concluido, que en aquellos eventos en que se pretendía el cobro ejecutivo y que se decretaran medidas cautelares, sólo era posible impedir el embargo cuando se demostrara que el título ejecutivo no había tenido origen en alguno de los objetos previstos para las cesiones y participaciones, debido a su destinación específica. Sin embargo, cuando se demostrara que el contrato estatal que constituía el título ejecutivo había tenido como fin alguno de los objetos que tenían destinación específica, éstos serían embargables”.*

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, en lo relativo al principio de inembargabilidad de los públicos, se ha señalado “(…) el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

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

*La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario. Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta”, postura que ha sido reiterada en las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, T-1195 de 2004, C-192 de 2005, entre otras.*

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 563 de 2003.

*“(…) [E]n todo caso de conflicto entre los valores mencionados [la protección de los recursos económicos del Estado y la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores del Estado] debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo, no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.*

(…)

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

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

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

*Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.*

*Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.*

(…)

*En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.*

*En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (…)”<sup>23</sup>.*

*En cuanto a la segunda de las excepciones, justamente para el pago de condenas de carácter laboral contenidas en sentencias judiciales o cualquier otro título legalmente válido, el alto Tribunal ha precisado:*

*“(…) [S]i bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.*

*Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177)”<sup>24</sup>.*

---

<sup>23</sup> Corte Constitucional C-546 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, Alejandro Martínez Caballero, postura 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.

*De esta forma, se entiende que cualquier crédito que haya sido establecido a cargo del Estado y en favor de un particular, ya sea mediante una providencia judicial o cualquier otro título legalmente válido, debe ser cancelado por la Entidad respectiva a más tardar a los 18 meses (hoy 10 meses) después de que sean exigibles, so pena de que el interesado pueda adelantar su ejecución, pudiendo solicitar igualmente el embargo de los recursos del presupuesto (en primer lugar los destinados al cumplimiento de sentencias o conciliaciones).*

*Finalmente, la tercera excepción se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

*Al respecto mediante la Sentencia C-103 de 1994 se declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, por considerar 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”.*

*A través de la ya antes citada sentencia C-1154 de 2008, se precisó que las reglas de inembargabilidad del presupuesto, también resultaban aplicables a los recursos del Sistema General de Participaciones, tanto en aquellos eventos en los que las obligaciones reclamadas se originaran en las actividades a las cuales estuvieran destinados dichos recursos, es decir, educación, salud, agua potable y saneamiento básico, como frente a las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, posición que ya había sido fijada desde la sentencia C-542 de 1992.*

*Así se puso de presente mediante la Sentencia C-794 de 2002 en los siguientes términos:*

*“No obstante, como ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992”.*

*Con todo, se tiene que la embargabilidad de los bienes y recursos de las Entidades territoriales provenientes de las transferencias del Estado resulta procedente en tratándose de sentencias en las cuales se condena a dichas Entidades al pago o devolución de una determinada suma de dinero y cuando hayan transcurrido más de 18 meses (hoy 10 meses) contados a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia que la ordena”.*

En idéntica postura, el H. Consejo de Estado, también dijo lo siguiente sobre la inembargabilidad de los recursos del Estado<sup>25</sup>:

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, al respecto ver Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente: **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**, sentencia del 19 de septiembre de 2019, referencia: ACCIÓN DE TUTELA, Radicación: 11001-03-15-000-2019-03476-00, Demandante: MARINO ANTONIO LOZANO MATURANA, Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ Y OTRO, temas: tutela contra auto interlocutorio que negó medida cautelar de embargo. no se configura desconocimiento de precedente constitucional. principio de autonomía e independencia judicial en el asunto.

Ver también:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera Ponente: **STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**, Sentencia del 16 de octubre de 2019, Referencia: Acción De Tutela, Radicación: 11001-03-15-000-2019-03991-00,

*Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82*

“Bajo este derrotero, es del caso indicar en **primera medida**, que, en efecto, el principio constitucional de «inembargabilidad de los recursos públicos», consagrado en el artículo 63 de nuestra Carta Política, como en el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Ley 111 de 1996<sup>26</sup>, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, con ocasión de las diferentes demandas presentadas contra las normas de presupuesto.

En ese estado de cosas, es válido traer de presente la sentencia C-1154 de 2008, en la que la Corte Constitucional al estudiar la exequibilidad del artículo 21<sup>27</sup> del Decreto 28 de 2008<sup>28</sup>, acotó la línea jurisprudencial desarrollada respecto del principio de inembargabilidad de recursos públicos y la adopción de reglas en las que es procedente su inaplicación.<sup>29</sup>

En la ratio decidendi de la providencia, la Corte resaltó que aunque el Legislador ha adoptado como regla general la «inembargabilidad de los recursos públicos incorporados en el presupuesto general de la Nación», también lo es que la jurisprudencia ha dejado en claro que «el principio de inembargabilidad no es absoluto», sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política, 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 este sentido, consolidó como excepciones a la regla de inembargabilidad presupuestal: (i) la necesidad de satisfacer crédito u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>30</sup> [Criterio que apunta a la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca; la segunda excepción, relacionada con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias]; (ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la

---

Demandante: Mirtha Ivonne Lozano Mosquera y Otras, Demandado: Tribunal Administrativo del Chocó y Juzgado Tercero Administrativo Oral de Quibdó, Temas: tutela contra providencia judicial. defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial. Excepciones al principio de inembargabilidad de recursos del presupuesto general de la nación. accede a las pretensiones.

**CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B**, Consejero Ponente: **Alberto Montaña Plata**, Sentencia del 9 de octubre de 2019, **Radicación:** 11001-03-15-000-2019 04062-00, **Accionante:** Francisco Rentería Palomeque, **Accionado:** Tribunal Administrativo de Chocó, **Referencia:** Acción de tutela. Primera instancia, Temas: ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / Presunto desconocimiento del precedente / Embargabilidad de los dineros del Sistema General de Participaciones/ excepción / pago de sentencias judiciales.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de 2019, CONSEJERA PONENTE: **NUBIA MARGOTHE PEÑAGARZÓN**, Referencia: ACCIÓN DE TUTELA, Número único de radicación: 11001-03-15-000-2019-03488-01, Actora: COOPERATIVA DE MÉDICOS ESPECIALISTAS DEL CHOCÓ Y AFINES-COOMESA

<sup>26</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<sup>27</sup> **Artículo 21. Inembargabilidad.** Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

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

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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-402 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 y C-192 de 2005.

<sup>30</sup> Al respecto, Sentencia C-546 de 1992. Aquí la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en 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».

Calle 24 No. 1 – 30, Palacio de Justicia – Oficina 405  
Correo electrónico: [des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:des02tacho@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Telefax 6 71 39 82

*seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias<sup>31</sup>; y (iii) los títulos emanados del estado, que reconocen una obligación clara, expresa y exigible<sup>32</sup>.*

*Pese a lo anterior, es de advertir en **segunda medida**, que sin desligarse del desarrollo jurisprudencial que en la materia ha previsto la Corte Constitucional en sede de control abstracto, el Tribunal consideró ajustado dar aplicación integral a la estipulación prevista en el nuevo estatuto procesal civil, esto es, al artículo 594-1 del CGP, donde de manera específica se prevé que «tienen el carácter de inembargables 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».*

*Y es que al no existir pronunciamiento de la Corte Constitucional respecto de la exequibilidad del artículo 594-1 del CGP, es válido que este aparte normativo se tome de referente para dar solución al asunto. Por lo que el juez de lo contencioso administrativo actuó dentro de su autonomía interpretativa al no acoger las excepciones presentadas por la Corte, luego de encontrar tensión con la normativa dispuesta en el nuevo estatuto procesal civil.*

*El respeto al principio de autonomía judicial impide al juez de tutela inmiscuirse en asuntos de índole interpretativo, como el presente, pues su competencia, como lo ha dicho la Corte Constitucional «se activa únicamente en los casos específicos en que la falta de argumentación decisoria convierte la providencia en un acto de voluntad del juez, es decir, en una arbitrariedad»<sup>33</sup>, evento que no se avizora en el sub examine, dado que el Tribunal explicó razonadamente el por qué no acogió las excepciones previstas por la Corte Constitucional en torno al principio de inembargabilidad presupuestal.*

*De manera que esta Sala de decisión considera que el criterio aplicado por el Tribunal accionado no comporta una actuación incurra en vía de hecho que vulnere los derechos fundamentales del accionante, pues en ejercicio de su autonomía funcional, explicó de manera adecuada y suficiente las razones por las cuales consideró que en el caso no eran aplicables las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en torno al principio de inembargabilidad de los recursos incorporados al presupuesto general de la Nación”.*

Mediante sentencia de tutela del 22 de marzo del 2018, la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Gabriel Valbuena Hernández, en el radicado número: 11001-03-15-000-2018-00221-00, Actor: Manuel Leónidas Palacios Córdoba, se pronunció sobre la inembargabilidad de los recursos públicos y el Procedimiento para el pago de créditos a cargo del Estado:

*Al precisar que “Luego no se puede desconocer la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional respecto de la inembargabilidad de bienes de la Nación. Ahora bien, esta posición tiene que ser acorde con la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal Constitucional, y en ese sentido, se debe tener en cuenta la limitación a la embargabilidad contenidas en la sentencia C – 1154 de 2008, en la cual se indicó lo siguiente: (...) La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer crédito u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justa, al respecto, en la sentencia C- 546 de 1992, la Corte declaró condicionada del artículo 16 de la ley 28 de 1989, (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en 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*

---

<sup>31</sup> Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), «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».

<sup>32</sup> En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

<sup>33</sup> Sentencia T-416 de 2016.

*embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. (...) La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la sentencia C – 354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, (inembargabilidad del Presupuesto General de Nación), bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencia o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurrido 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. (...) Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la sentencia C- 103 de 1994, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. (...) Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencia y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contenciosos Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado”. Por su parte el Código General del Proceso”.*

En postura similar se indicó<sup>34</sup>:

*“2.7.2.- Así las cosas, para la Sala es claro que las autoridades judiciales no podían negar el decreto de la medida cautelar solicitada, pues el presente asunto se encuadraba dentro de la segunda de las excepciones fijadas por la Corte Constitucional frente al principio general de inembargabilidad de las rentas o recursos producto de la transferencia de la Nación a las entidades territoriales, como quiera que la accionante persigue el pago de una acreencia laboral que se le reconoció mediante una sentencia judicial y ya transcurrieron más de 10 meses desde que se solicitó su cumplimiento, una vez ejecutoriada.*

*En efecto, el embargo solicitado por la peticionaria recae sobre las rentas del municipio del Chocó, que por principio serían inembargables. Pero, como se anotó, dado que se persigue el cobro de un crédito contenido en una decisión judicial, tiene lugar la segunda de las excepciones fijadas por la Corte Constitucional, relativa a la posibilidad de embargar los recursos provenientes de transferencias de la Nación a las entidades territoriales para efectivizar “ii) el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias”<sup>35</sup>.*

*Ahora, el tiempo con el que contaba el Departamento del Chocó para cumplir la providencia que ejecuta la accionante, según lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 192 del CPACA, era de 10 meses contados a partir de la solicitud de cumplimiento, una vez exigible la decisión judicial.*

*Entonces, dado que el cumplimiento de la sentencia se solicitó el 9 de marzo de 2015, luego de que cobrara ejecutoria -lo que sucedió el 5 de septiembre de 2014-, es claro que el término de los 10 meses se ha superado ampliamente, sin que el Departamento demandado en sede ordinaria haya proferido una orden positiva en tal sentido.*

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: **NICOLÁS YEPES CORRALES**, sentencia del 15 de mayo de 2019, Radicación Número: 11001-03-15-000-2019-01589-00 (AC), Actor: Zunilda Urrutia Olivo, Demandado: Tribunal Administrativo del Chocó y Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, Asunto: Acción de tutela – primera instancia, tema: acción de tutela contra providencias judiciales.

Ver también,

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección B, Consejero Ponente: **RAMIRO PAZOS GUERRERO**, sentencia del 10 de mayo de 2019, Radicado: 110010315000201901303 00, Actor: Marleny Hurtado Mena, Accionado: Tribunal Administrativo del Chocó y Otro, Asunto: Acción de tutela, sentencia de primera instancia.

<sup>35</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008.

*En punto de lo último, y para activar la facultad coercitiva de las decisiones judiciales, la actora inició proceso ejecutivo el 7 de octubre de 2015 en contra del Departamento del Chocó, dentro del cual se libró mandamiento de pago el 23 de noviembre de 2015, es decir, 19 meses después de que cobró ejecutoria la sentencia proferida dentro del medio de control.*

*A pesar del iter trasegado por la actora para efectivizar sus derechos laborales, la jurisdicción contenciosa mediante el proceso ejecutivo, sigue haciendo nugatorios los mismos, pues, desconociendo el precedente constitucional, le enrostra la supuesta inembargabilidad de los recursos de la entidad territorial producto de las transferencias de la Nación, cuando sabido se tiene que ello cede ante la obligación de pagar los montos contenidos en sentencias judiciales, “con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias”<sup>36</sup>.*

*Así las cosas, les corresponde a los jueces del proceso ejecutivo, atender el precedente constitucional, y sin configurar un embargo excesivo<sup>37</sup>, efectivizar a través de las medidas de cautela solicitadas el pago de la orden proferida por el Juez Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante la sentencia del 21 de julio de 2014.*

*2.7.3.- En este orden de ideas, considera la Sala que las autoridades judiciales al negar el decreto de la medida cautelar solicitada por la tutelante, incurrieron en el defecto de desconocimiento del precedente constitucional relativo a las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos de las entidades territoriales.*

*2.7.4.- Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala procederá a amparar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de la tutelante y en consecuencia ordenará dejar sin efectos las providencias proferidas el 4 de diciembre de 2018 y el 8 de marzo de 2019, por el Juzgado Segundo Administrativo de Quibdó y el Tribunal Administrativo del Chocó, respectivamente”.*

El Tribunal, considera que, en este caso, era procedente decretar la medida cautelar deprecada por el apoderado judicial de la parte demandante y como con secuencias de ello, debe confirmarse el auto objeto de recurso de apelación, con fundamento en el precedente judicial fijado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Así mismo, es preciso tener presente que las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-543 de 2013, dictadas por la Corte Constitucional, y en los diferentes pronunciamiento que el H. Consejo de Estado, ha proferido, como son: el auto del 8 de mayo de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado y la sentencia de tutela del 22 de marzo de 2018 del Consejo de Estado –Sección Segunda, radicado 11001-03-15-000-2018-00221-00, C.P. Dr. Gabriel Valbuena Hernández, entre otros, identifican dos reglas: **(i) la inembargabilidad presupuestal cede en los casos de créditos laborales, sentencias judiciales y títulos provenientes del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles** y **(ii) la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones se excepciona únicamente ante créditos laborales judicialmente reconocidos.**

En este caso, se aplica la excepción a la inembargabilidad presupuestal (créditos laborales, **sentencias judiciales** y títulos provenientes del Estado), toda vez, que la entidad obligada reconoció que efectivamente le adeuda a la actora una obligación, clara, expresa y exigible, y no ha pagado dichos dineros, constituyéndose así la procedibilidad de la medida cautelar.

En esa medida, se reitera, la Sala unitaria confirmará el auto que decretó el embargo y

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008.

<sup>37</sup> Artículos 599 y 600 del Código General del Proceso.

2ª. Instancia Ejecutivo  
Radicado: 27001-33-33-003-2017-00147-01  
De: Marlen Tamayo Perea  
Contra: UGPP

retención de los dineros de propiedad de la entidad ejecutada, toda vez que no ha cumplido con las obligaciones contenidas en una sentencia judicial.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Chocó,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto interlocutorio N° 1748 del 16 de diciembre de 2019, Proferido por el Juez Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó, de conformidad con las razones e expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ejecutoriado, por secretaria devuélvase el expediente al Juzgado de origen a la mayor brevedad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ARIOSTO CASTRO PEREA**  
Magistrado