

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ**

Quibdó, veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiunos (2021).

**INTERLOCUTORIO N°0408**

**REFERENCIA: 27001 2333 000 2020 00003 00**  
**MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO**  
**EJECUTANTE: SEGURIDAD NÁPOLES LTDA**  
**EJECUTADO: DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ**

**MAGISTRADA PONENTE: DRA. MIRTHA ABADÍA SERNA.**

Procede el despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar<sup>1</sup> solicitada por el apoderado de la parte ejecutante,

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Pretensiones de la demanda.**

La Empresa de Seguridad Nápoles LTDA, actuando por intermedio de apoderado judicial, formuló proceso ejecutivo en contra del Departamento del Chocó, con el fin de obtener el pago de las obligaciones derivadas de los contratos cuyo objeto fue la prestación del servicio de vigilancia privada, sumas aceptadas y ordenadas por la ejecutada.

**Actuación procesal**

**1.2.1. Mandamiento de pago y ejecución**

Esta Corporación, mediante auto de fecha diecinueve (19) de junio de 2021, libró mandamiento de pago a favor de la ejecutante, en contra del Departamento del Chocó, por las sumas de dinero solicitadas así:

- Por la suma de SETENTA MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$70.534.426), correspondiente a la factura número F 11 40 del 09 de enero de 2019.
- Por la suma de SETENTA MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$70.534.426), correspondiente a la factura número F 11 25 del 04 de diciembre de 2018.
- Por la suma de SETENTA MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$70.534.426), correspondiente a la factura número F 11 21 del 06 de noviembre de 2018.
- Por la suma de SETENTA MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$70.534.426), correspondiente a

---

<sup>1</sup> Ver folios 61-75 del Expediente.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

la factura número Q573 del 24 de abril de 2018.

- Por la suma de SETENTA MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$70.534.426), correspondiente a la factura número Q569 del 04 de abril de 2018. REPUBLICA DE COLOMBIA TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO 6

- Por la suma de SETENTA MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/CTE (\$70.534.426), correspondiente a la factura número Q568 del 04 de abril de 2018.

- Por la suma de TREINTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$33.302.359), correspondiente a la factura número Q544 del 19 de febrero de 2018.

- Por la suma de SESENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE (\$66.604.718), correspondiente a la factura número Q489 del 10 de octubre de 2017.

- Por la suma de SESENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CUATRO MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS M/CTE (\$66.604.718), correspondiente a la factura número Q474 del 11 de septiembre de 2017.

- Por la suma de DOS MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTE PESOS M/CTE (\$2.172.120), correspondiente a la factura número Q424 del 17 de abril de 2017.

- Por la suma de SESENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$64.242.903), correspondiente a la factura número Q423 del 17 de abril de 2017.

- Por la suma de DOS MILLONES CIENTO SETENTA Y DOS MIL CIENTO VEINTE PESOS M/CTE (\$2.172.120), correspondiente a la factura número Q415 del 15 de marzo de 2017.

- Por la suma de SESENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS TRES PESOS M/CTE (\$64.242.903), correspondiente a la factura número Q414 del 15 de marzo de 2017.

- Por la suma de VEINTISIETE MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL QUINIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE (\$27.3838.591), correspondiente a la factura número Q398 del 15 de febrero de 2017.

- Por la suma de TREINTA MILLONES VEINTE MIL CUARENTA PESOS M/CTE (\$30.020.040), correspondiente a la factura número Q397 del 15 de febrero de 2017.

- Por la suma de SESENTA MILLONES CUARENTA MIL OCHENTA PESOS M/CTE (\$60.040.080), correspondiente a la factura número Q381 del 11 de enero de 2017.

- Por la suma de SESENTA MILLONES CUARENTA MIL OCHENTA PESOS M/CTE (\$60.040.080), correspondiente a la factura número Q266 del 17 de marzo de 2016.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

- Por la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS M/CTE (\$53.704.329), correspondiente a la factura número Q100 del 31 de diciembre de 2014.

- Por la suma de CINCUENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUATRO MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE PESOS M/CTE (\$53.704.329), correspondiente a la factura número Q087 del 30 de noviembre de 2014. REPUBLICA DE COLOMBIA TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO 7

- Por la suma de CINCO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS M/CTE (\$5.370.433), correspondiente a la factura número Q129 del 30 de octubre de 2014.

- Más los intereses causados desde la fecha de exigibilidad de la obligación y hasta el pago total de la misma.

(...)"

#### 1.2.2. Medida Cautelar

La parte ejecutante mediante escrito de demanda solicitó "*Solicito al señor Juez se decrete MEDIDA CAUTELAR de EMBARGO Y SECUESTRO sobre los recursos de propiedad de la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCO administrados por fiducias, así como el embargo de bienes o recursos propios de la entidad demandada.*"

## II. CONSIDERACIONES

### Competencia.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 125 del CPACA modificado por el artículo 20 de la ley 2080 del 25 de enero de 2021 literal h) *El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.*

Para resolver la solicitud de medida cautelar en el presente asunto el despacho se referirá brevemente i) el principio de inembargabilidad de los recursos de la Nación y; ii) caso concreto.

#### i. **Inembargabilidad de los recursos públicos y criterio jurisprudencial sobre la materia.**

El artículo 63 de la Constitución Política establece que son inalienables, imprescriptibles e inembargables los bienes de uso público, parques naturales, entre otros, y los que determine la ley.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

En atención a tal precepto, la Ley 179 de 1994<sup>2</sup> dispuso, en su artículo 6.º, que «Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman»<sup>3</sup>. De igual manera, los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001<sup>4</sup> consagran que los recursos del sistema general de participaciones «no pueden ser sujetos de embargo», premisa que fue reproducida en el artículo 1.º del Decreto 1101 de 2007<sup>6</sup>.

Ahora bien, el mencionado sistema fue creado en virtud de los artículos 356 y 357 superiores, con la finalidad de que los entes territoriales pudieran financiar los servicios a su cargo con recursos transferidos por la Nación, y está constituido, de acuerdo con el artículo 3.º de la Ley 715 de 2001, de la siguiente manera:

*El Sistema General de Participaciones estará conformado así:*

*3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.*

*3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.*

*3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.*

El artículo 4.º de la citada Ley establece que los recursos del sistema general de participaciones, se distribuyen así: 58.5% para educación, 24.5% destinados a salud y el 17% restante a «propósito general».

La prohibición de embargar activos públicos tiene como objeto preservar los recursos destinados a la consecución de los fines esenciales del Estado, en especial, la protección de la dignidad humana, pues de no existir tal veto, podría afectarse el funcionamiento de la Administración y privilegiarse el interés particular en afectación del general.

No obstante, la Corte Constitucional<sup>7</sup>, al estudiar la constitucionalidad del artículo 6.º de la Ley 179 de 1994, concluyó que el principio de inembargabilidad del presupuesto público tenía excepciones, pues era dable embargado cuando se

---

<sup>2</sup> «Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto».

<sup>3</sup> Precepto reproducido en el artículo 19 del Decreto III de 1996.

<sup>4</sup> «Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 Y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros».

<sup>5</sup> (Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo [... ]».

<sup>6</sup> «Por medio del cual se reglamenta el artículo 19 del Decreto III de 1996, los artículos 1 y 91 de la Ley 715 de 2001, y se dictan otras disposiciones».

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-354 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell: «La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si 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».

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

persigue el pago de condenas judiciales, tal como ya lo había afirmado en anteriores pronunciamientos.<sup>8</sup>

Ese alto tribunal reiteró tal criterio, en sentencia C-566 de 2003<sup>9</sup>, al señalar que «la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales», postura reafirmada en los fallos C-1154 de 2008<sup>10</sup> y T-873 de 2012<sup>11</sup>.

Por otro lado, aunque el artículo 294 del Código General del Proceso (CGP) prevé que no podrán embargarse los bienes «incorporados en el sistema general de participación», esta Corporación<sup>12</sup> dijo que ello era posible cuando se pretendiera garantizar derechos reconocidos mediante una providencia judicial, en los siguientes términos:

*[...] la salvaguarda de los bienes del presupuesto general no obsta para que la Administración adopte medidas conducentes al pago de sentencias condenatorias a su cargo, la rigidez de la regla que prohíbe su retención cautelar se matiza, puesto que existe un deber explícito de respetar integralmente los derechos judicialmente reconocidos a terceros.*

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

En atención al derrotero jurisprudencial analizado, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han sido del criterio de que los recursos del presupuesto general son embargables, cuando con tal medida cautelar se pretendan el cumplimiento de una condena judicial relacionada con derechos laborales.<sup>13</sup>

#### ii. Caso concreto.

En el sub lite, a través del proceso ejecutivo, la ejecutante pretende el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un contrato cuyo objeto consistió en la prestación de los servicios de seguridad privada a las diferentes sedes de la entidad

<sup>8</sup> Sentencias (i) C-13 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; (ii) C-337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; y (iii) C-103 de 1994, M. P. Jorge Arango Mejía.

<sup>9</sup> M. P. Álvaro Tafur Galvís.

<sup>10</sup> M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>11</sup> M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>12</sup> Sección segunda, subsección B, auto de 21 de julio de 2017, M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02.

<sup>13</sup> Postura acogida por la sección primera de esta Corporación, en fallo de tutela de 19 de noviembre de 2018, C. P. Hemando Sánchez Sánchez, expediente 11001-03-15-000-2018-02203-01.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

la ejecutada, el ejecutante solicitó se decretara el embargo y retención de los recursos administrados por fiducia o recursos propios del Departamento del Chocó.

El despacho considera que la medida solicitada encuadra dentro de una de las excepciones que la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional, ha reconocido como habilitantes para practicar la medida de embargo sobre bienes inembargables.

Lo anterior, con base 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 desconocimiento del precedente fijado en el auto del 8 de mayo de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>14</sup>. Veamos.

Especial prevalencia se predica de la pretensión cautelar del caso, puesto que el crédito cuyo pago se demanda tiene su génesis en Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Como se vio, las sentencias constitucionalidad en mención y el auto del 8 de mayo de 2014 identifica unas reglas.

A través de la primera<sup>15</sup> de las providencias mencionadas, se declaró exequible el aparte demandado del artículo 18<sup>16</sup> de la Ley 715 de 2001, al considerar que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (que conste en decisiones judiciales u otros títulos legalmente validos), se deben pagar mediante el procedimiento allí señalado, y una vez transcurrido el termino para su exigibilidad, es posible adelantar su ejecución con embargo de recursos del presupuesto, en principio los destinados al pago de sentencias o conciliaciones (cuando se trate de esta clase de títulos), y si es necesario, sobre los dineros para educación del sistema general de participaciones.

Por medio de providencia C-566 de 2003<sup>17</sup>, se declaró la exequibilidad de la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primero inciso del artículo 91<sup>18</sup> de la Ley 715 de 2001, condicionado a que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de

---

<sup>14</sup> Expediente 11001-03-27-000-2012-00044-00 (19717)

<sup>15</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>16</sup> “Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera” (aparte. Subrayado, condicionalmente exequible)

<sup>17</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>18</sup> “Prohibición de la Unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera” (aparte. Subrayado, condicionalmente exequible)

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

participaciones (educación, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos que contengan una obligación clara, expresa y exigible, *“(...) deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que trascurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones”*.

Con el fallo C-1154<sup>19</sup> de 26 de noviembre de 2008, esa alta Corporación declaró exequible el artículo 21<sup>20</sup> del Decreto 28 de 2008<sup>21</sup>, bajo el entendido de que *«[...] el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses<sup>[22]</sup>, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica»*.<sup>23</sup>

Por su parte, en la sentencia C-543 de 2013, el máximo tribunal constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados 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; numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012”*, no obstante, en la parte considerativa reiteró las reglas exceptivas al principio de inembargabilidad de los recursos que forman parte del sistema nacional de participaciones, bajo los siguientes presupuestos:

*“El artículo 63 de la Constitución dispone que “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*

<sup>19</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>20</sup> *“Inembargabilidad. Los recursos del Sistema de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones 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 obligación 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”* (se subraya).

<sup>21</sup> *“Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguidamente y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”*.

<sup>22</sup> El artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) disminuyó el termino para que proceda la ejecución de las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero de 18 a 10 meses.

<sup>23</sup> En sentencia C-539 de 2010, la Corte Constitucional, respecto de los cargos formulados contra el artículo 21 de Decreto 28 de 2008, ordenó estarse a lo resuelto en la C-1154 DE 2008

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

*A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.*

*Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior<sup>24</sup>.*

*Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:*

- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>25</sup>."*
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos<sup>26</sup>.*
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.<sup>27</sup>*
- (iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)<sup>28</sup>*

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992, Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>25</sup> C-546 DE 1992

<sup>26</sup> En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargos 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.

<sup>27</sup> La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que se expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

<sup>28</sup> C-793 DE 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

*Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexequibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos<sup>29</sup>, como lo pretende el actor.”*

De lo anterior, el despacho colige que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos (que encuentra su fundamento en la protección de los fondos financieros de la Nación en aras de la prevalencia del interés general) no es absoluto, pues su afectación es necesaria en algunos casos con miras a hacer efectivos otros principios de raigambre fundamental como la igualdad, dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha decantado la aplicación de este principio para precisar las tres reglas exceptivas que regulan su aplicación: la primera surge cuando es menester cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con el fin de efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para proteger la seguridad jurídica y el respeto de las garantías en ellas reconocidas; y la tercera se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En este punto, la Sala Unitaria estima importante señalar que las excepciones de inembargabilidad deben sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que permite concluir que corresponde al Operador Judicial definir en cada caso concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar requerida.

Por su parte, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado ha establecido lo siguiente<sup>30</sup>:

*La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales<sup>31</sup>.*

*No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional.*

<sup>29</sup> La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Auto del 8 de mayo de 2014, Exp. 19.717, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>31</sup> Cfr. sentencias C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, , C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003 y C-192 de 2005.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

*Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de<sup>32</sup>:*

- i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>33</sup>;*
- ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones<sup>34</sup>; y*
- iii) títulos que provengan del Estado<sup>35</sup> que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible<sup>36</sup>. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.*

*Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008<sup>37</sup>, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral<sup>38</sup>*

*Por lo anterior, se declaró la exequibilidad de esta norma, en el entendido que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica. Interpretación que es compatible con la Constitución Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales.*

<sup>32</sup> Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

<sup>33</sup> Cfr. 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.

<sup>34</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>35</sup> Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.

<sup>36</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997.

<sup>37</sup> 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>38</sup> Cfr. sentencia C-1154 de 2008.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

También sobre el particular el H. Consejo de Estado, Sección segunda, subsección B, auto de 21 de julio de 2017, M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02, apoyada en la jurisprudencia de la Sección Tercera de la misma Corporación, ha precisado:

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

*Visto lo anterior, el H. Consejo de Estado ha dicho (i) que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscita la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud<sup>39</sup>; (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la ejecución<sup>40</sup>; y (iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones<sup>41</sup>.*

*Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado, lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a quo su providencia.<sup>42</sup>”*

Pues bien, aun cuando ciertos componentes del erario han sido revestidos por la ley y la Constitución con una protección especial para evitar su sustracción del peculio estatal como prenda garante del pago de sus obligaciones, la rigurosidad de tal restricción cede si, tras haberse vencido el plazo para que la autoridad correspondiente cumpliera voluntariamente (legal o contractual), esta no ha satisfecho los créditos de origen laboral, ni los impuestos en una sentencia ni aquellos que surgen de la actividad estatal de la contratación.

<sup>39</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso –administrativo, sección tercera, auto de 19 de febrero de 2004, radicación 25000-23-26-000-2002-01373-01 (24861), M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso –administrativo, sección tercera, auto de 13 de marzo de 2006, radicación 08001-23-31-000-2001-00343-01 (26566), M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso –administrativo, sección tercera, auto de 30 de enero de 2003, radicación 47001-23-31-000-1997-5102-01 (19137), M.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>42</sup> Esto sin desarrollar la previsión de rango superior, descrita en el artículo 359 de la Constitución Política, según el cual, contadas tres excepciones, no habrá rentas nacionales con destinación específica.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

Así las cosas, se tiene que la inembargabilidad presupuestal consagra tres excepciones a la regla general (i) cuando se trate de satisfacer créditos de origen laboral; (ii) sentencias judiciales; y (iii) títulos provenientes del Estado. Por su parte, la inembargabilidad de recursos del sistema general de participaciones se excepciona únicamente ante los créditos laborales judicialmente reconocidos.

Es pertinente poner de presente que de conformidad con el artículo 1 de la Ley 715 de 2001, el sistema general de participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por disposición de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, entre otros.

Asimismo, se precisa que el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso<sup>43</sup> no justifica la negativa de denegar la medida cautelar de embargo, pues el Código General del Proceso no desconoce la existencia de unas excepciones al principio de inembargabilidad. De hecho, al indicar que la “orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción”, se puede concluir que dicha norma reconoce la existencia en el ordenamiento jurídico de que en algunos casos el mencionado principio no sea aplicado.

En relación a este aspecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2013<sup>44</sup>, sostuvo lo siguiente:

*La Sala estima que el demandante se dedica a realizar una lectura parcial del parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, y luego le otorga un alcance que no tiene. Para iniciar, el actor afirma que la norma autoriza a los destinatarios a incumplir las órdenes de embargo y que incluso pueden llegar a congelar dichos recursos. No obstante, el actor no cuenta que el parágrafo del artículo 594 establece que los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que 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.*

*Agregado a lo anterior, en este parágrafo se indica el procedimiento a seguir por parte de la entidad destinataria de la medida de embargo como también de la autoridad que decreta la medida, ante la recepción de una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable y no se indique su fundamento legal, en este evento si la autoridad que la decreta no la justifica se entenderá revocada pero si insiste en ella, la entidad destinataria deberá cumplir la orden congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses y estas sumas se pondrán a disposición del juzgado cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que ponga fin al proceso así lo ordene.*

<sup>43</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>44</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

## REPUBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

*Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo, no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena.”*

Las consideraciones expuestas conducen a establecer que los recursos pretendidos en embargo por la ejecutante, pese a ser inembargables, pueden ser objeto de retención preventiva y de eventual traslado al patrimonio del acreedor, por cuanto la obligación que se persigue se encuentra dentro de las tres excepciones a la regla de la inembargabilidad pues se trata de títulos que proviene del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y actualmente exigible, atendiendo a que tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Importante manifestar aquí, que, si bien se accede a la medida cautelar solicitada en virtud de las excepciones al principio de inembargabilidad, para garantizar el pago de la obligación mencionada, se decreta la misma, siempre y cuando estos recursos no hagan parte del Sistema General de Participaciones. De manera que, la orden de embargo puede afectar recursos pertenecientes a la entidad territorial, que sean distintos a los del Sistema General de Participaciones, por cuanto, la naturaleza de la acreencia no es de origen laboral

Así se decretará el embargo y la retención de 1/3 de las sumas de dinero depositadas en cuentas de ahorros, cuentas corrientes o que a cualquier otro título bancario o financiero (Rentas Propias) que posea el Departamento del Chocó en los siguientes establecimientos bancarios: Banco de Bogotá, Banco Popular, Banco Bancolombia, Banco agrario, Banco Av villas y Banco Coomeva hasta por las sumas señalada en el auto del diecinueve (19) de junio de dos mil veintiunos (2021), (Ver expediente en Tyba), mediante el cual se libró mandamiento de pago en el proceso de la referencia, , aumentado en un 50%, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 593<sup>45</sup> del Código General del Proceso.

---

<sup>45</sup> “Artículo 593. Embargos. Para efectuar embargos se procederá así: (...) 10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo”.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCO

La Sala acoge este criterio, en razón a las distintas ordenes emanadas de fallos de tutelas dictadas por el H. Consejo de Estado, 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.

En mérito de lo expuesto, se

**III. RESUELVE**

**PRIMERO: DECRETAR** Así se decretará el embargo y la retención de 1/3 de las sumas de dinero depositadas en cuentas de ahorros, cuentas corrientes o que a cualquier otro título bancario o financiero (Rentas Propias) que posea el Departamento del Chocó en los siguientes establecimientos bancarios: Banco de Bogotá, Banco Popular, Banco Bancolombia, Banco agrario, Banco Av villas y Banco Coomeva hasta por las sumas señalada en el auto del diecinueve (19) de junio de dos mil veintiunos (2021), (Ver expediente en Tyba), mediante el cual se libró mandamiento de pago en el proceso de la referencia, aumentado en un 50%, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 593<sup>46</sup> del Código General del Proceso. De conformidad con los considerandos expuestos en esta providencia.

Como consecuencia de lo anterior, ordenar a la Secretaría oficiar a las respectivas entidades financieras y adelantar las gestiones con el fin de hacer efectivo el embargo decretado, informando a los gerentes de las entidades bancarias que la medida no procede con cuentas inembargables.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MIRTHA ABADÍA SERNA**  
Magistrada

---

<sup>46</sup> “Artículo 593. Embargos. Para efectuar embargos se procederá así: (...) 10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo”.