CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 85001-23-33-000-2019-00109-02 y 85001-23-33-000-2021-00055-00 (67055) Acumulados

Demandante: UNIÓN TEMPORAL PLANTA MODULAR YOPAL 2013

Demandado: EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE YOPAL EICE ESP

Referencia: EJECUTIVO

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-El Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que decreta una medida cautelar. MEDIDAS CAUTELARES-Procede el embargo y secuestro de los bienes de entidades públicas. BIENES PÚBLICOS INMEBARGABLES-Eventos en que se puede embargar, artículo 594 CGP. EMBARGO Y RETENCIÓN DE DINERO-Las medidas cautelares se decretan en cantidad suficiente para cumplir la sentencia. COMPETENCIA DEL SUPERIOR CGP-El solo hecho de que ambas partes apelen no le permite al juez resolver sin limitaciones, pues debe atacarse la totalidad del fallo.

La Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013, conformada por B&C Biosciences SAS e Hidroservicios Ltda., formuló **demanda ejecutiva** contra la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP, para que se librara mandamiento de pago por $1.460.450.842 por concepto de capital más intereses moratorios. En apoyo de las pretensiones afirmó que el Tribunal Administrativo de Casanare aprobó una conciliación en la que las partes acordaron -entre otras- que la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 retomaría la construcción de la primera etapa de la planta de potabilización para el sistema de acueducto del área urbana del municipio y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP pagaría a la demandante el saldo de partidas por concepto de obra, según el presupuesto establecido en el Convenio n°. 590 de 2013, pero esta última incumplió su obligación de pago. Además, solicitó **medida cautelar de embargo y secuestro** de las cuentas bancarias de la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP. El Tribunal Administrativo de Casanare **decretó la medida cautelar** y ordenó el **embargo y secuestro** de las sumas de dinero de la demandada -que no tengan el carácter de inembargables- depositadas en varios

bancos y recaudadas a través de varios mecanismos. Además, limitó esta medida a la suma de $3.056.666.255. La Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP esgrimió, en el **recurso de apelación**, que las obras no fueron entregadas "materialmente" y que no se reúnen los requisitos del acuerdo conciliatorio para que proceda el pago de las obras ejecutadas. Agregó que la Unión Temporal no suscribió las garantías por el monto incluido en el acuerdo conciliatorio y que, aunque existe un acta de recibo a satisfacción de las obras, no se reúnen los requisitos de un título ejecutivo complejo, pues la Unión Temporal no hizo la entrega material de la obra, ni constituyó las garantías acordadas. Por ello, solicitó que se revocara el auto que decretó la medida cautelar.

1. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los Tribunales Administrativos. En consonancia, el artículo 243.5, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, prevé que el auto que decrete una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación. Esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión mayor asciende a $1.460.450.842, suma que supera los 1500 SMLMV exigidos por el artículo 152.7, esto es, $1.242.174.000[1]. Además, según la regla de competencia por conexidad prevista en el artículo 156.9, conocerá en primera instancia el proceso ejecutivo el juez que conoció de la primera instancia del proceso declarativo, con independencia de si la condena fue proferida o la conciliación aprobada en grado de apelación[2] y el auto será decidido por la Sala conforme al artículo 125, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

2. Según el artículo 599 CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 CPACA, en los procesos ejecutivos, el ejecutante puede solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. Sin embargo, el juez, al decretar los embargos y secuestros, puede limitarlos y el valor de los bienes embargados -salvo que se trate de bienes afectados por hipoteca o prenda que garantice el crédito- no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas.

---

[1] Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2019, $828.116, por 1500.
[2] Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera, auto del 29 de enero de 2020, Rad. 63.931 [fundamento jurídico 25], A.V. Marta Nubia Velásquez Rico y Guillermo Sánchez Luque.

El artículo 594 CGP enunció unos bienes que no se podrán embargar, entre otros: (i) los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales; (ii) las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social; (iii) 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-, pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio; (iv) si el servicio público lo prestan particulares, podrán embargarse los bienes destinados al servicio, así como los ingresos brutos que se produzcan; (v) 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 y (vi) las sumas que se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas para la construcción de obras públicas.

3. Las sentencias y demás providencias, que por mandato legal tengan la misma fuerza vinculante, están revestidas del carácter de cosa juzgada, una vez quedan ejecutoriadas. De modo que se tornan inmutables para el juez y las partes y como la decisión es definitiva, puede ser exigida, incluso, a través de la coacción estatal[3]. Según el artículo 302 CGP, las providencias proferidas por fuera de audiencia quedan ejecutoriadas tres días después de notificadas, cuando carecen de recursos, han vencido los términos sin haberse interpuesto los que fueren procedentes, queda ejecutoriada la providencia que resuelva los interpuestos, no sean impugnadas o no admitan recursos. Además, cuando se pida aclaración o complementación de una providencia, solo quedará ejecutoriada una vez resuelta esta solicitud.

La parte demandada adujo que el contratista no entregó "materialmente" la obra, ni constituyó las garantías acordadas en la conciliación aprobada por el Tribunal, por ello, las medidas cautelares deben ser revocadas, pues no existe un título ejecutivo

[3] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 7 de septiembre de 2000, Rad. 9527 [fundamento jurídico 2], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo A*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 551, disponible en: https://cutt.ly/OQ9KFJH.

complejo. Como la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Yopal EICE ESP cuestiona el mérito ejecutivo de los documentos presentados por la Unión Temporal Planta Modular Yopal 2013 y la exigibilidad de la obligación de pago, es decir, cuestiona los fundamentos del auto del 11 de marzo de 2021 que libró mandamiento de pago y se encuentra ejecutoriado, la Sala no estudiará los fundamentos del recurso, pues no se refieren al auto que decretó medidas cautelares, sino a una providencia que se encuentra ejecutoriada y en firme (artículo 302 CGP).

RESUELVE

PRIMERO. CONFÍRMASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare el 24 de marzo de 2021.

SEGUNDO. En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Firmado electrónicamente

NICOLÁS YEPES CORRALES

MGL/LMM/Expediente digital