

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 20001-23-31-000-2010-00323-02 (66.742)
Demandante: ELVIA ROZO CUELLO ACOSTA Y OTROS
Demandado: NACIÓN – RAMA JUDICIAL – FISCALÍA
GENERAL DE LA NACIÓN
Medio de control: EJECUTIVO – CPACA
Asunto: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO QUE
DECRETÓ MEDIDAS CAUTELARES

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada Rama Judicial contra el auto del 12 de noviembre de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar mediante el cual decretó una medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

A través de apoderado la señora Elvia Rozo Cuello Acosta y otros presentaron demanda ejecutiva en contra de la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación para librar mandamiento de pago por las sumas de dinero ordenadas en la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 1 de noviembre de 2012, modificada por la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado del 18 de octubre de 2018.

2. La solicitud de medidas cautelares

Los demandantes solicitaron¹ el embargo *i)* del remanente de varios procesos ejecutivos que son tramitados en el Tribunal Administrativo del Cesar y en

¹ Memoriales radicados el 7 y 10 de septiembre de 2020_Cuaderno de Medidas Cautelares_Archivo 2 SAMAI.

Juzgados Administrativos de ese circuito judicial, en caso de que llegaren a existir y una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dichos asuntos y, ii) de los dineros a cargo de las entidades demandadas y que se encuentre depositadas en el Banco Agrario de Colombia, Banco Popular, Banco Davivienda y Banco BBVA.

3. La providencia apelada

Por auto del 12 de noviembre de 2020 (cdno. medidas cautelares - archivo 23/8 - índice 2 SAMAI), notificado por estado del 13 de noviembre de 2020, el Tribunal Administrativo del Cesar decretó la medida cautelar de embargo del remanente de los procesos enunciados por la parte ejecutante en caso tal de que llegaren a existir y una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dichos asuntos, y el embargo y retención de las sumas de dinero a cargo de las entidades ejecutadas, depositadas en las cuentas del Banco Agrario de Colombia, Banco Popular, Banco Davivienda y Banco BBVA. Se limitó la medida cautelar a la suma de cuatrocientos millones de pesos m/cte (\$400.000.000).

La medida cautelar se decretó en los siguientes términos:

“PRIMERO: DECRETAR el embargo del remanente de los procesos ejecutivos que se identificarán a continuación, los cuales son tramitados en esta Corporación, en caso tal de que llegare a existir, una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dicho asunto.

Los procesos en mención, se identifican con los siguientes radicados:

- 2015-00585-00
- 2016-00097-00
- 2016-00034-00
- 2009-00326-00
- 2009-00143-00

SEGUNDO: DECRETAR el embargo del remanente del proceso ejecutivo identificado con el radicado No. 2018-00165-00, el cual es tramitado en el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en caso tal de que llegare a existir, una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dicho asunto.

TERCERO: DECRETAR el embargo del remanente del proceso ejecutivo identificado con el radicado No. 2015-00230-00, el cual es tramitado en el

Expediente: 20001-23-31-000-2010-00323-02 (66.742)

Actor: Elvia Rozo Cuello Acosta y otros
Ejecutivo – apelación de auto

JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en caso tal de que llegare a existir, una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dicho asunto.

CUARTO: DECRETAR el embargo del remanente del proceso ejecutivo identificado con el radicado No. 2017-00284-00, el cual es tramitado en el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en caso tal de que llegare a existir, una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dicho asunto.

QUINTO: DECRETAR el embargo del remanente del proceso ejecutivo identificado con el radicado No. 2012-00276-00, el cual es tramitado en el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en caso tal de que llegare a existir, una vez se acredite el pago de la obligación contenida en dicho asunto.

SEXTO: Por Secretaría, líbrense los oficios a que haya lugar, comunicando la presente decisión.

SÉPTIMO: DECRETAR el embargo y retención de los dineros a cargo de la NACIÓN – RAMA JUDICIAL - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, en las siguientes entidades:

Banco Agrario de Colombia, Banco Popular, Banco Davivienda y Banco BBVA.

El embargo se limita a la suma de cuatrocientos millones de pesos m/l, (\$400.000.000).

Por Secretaría, COMUNICAR esta medida a las entidades citadas previamente; quienes deberán constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición de este Despacho Judicial dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación, so pena de darse aplicación a la sanción prevista en el parágrafo 2° del numeral 11 del artículo 593 del Ley 1564 de 2012. Ofíciase.” (mayúsculas del original – índice 2 SAMAI).

4. El recurso de apelación

Inconforme con la anterior decisión el apoderado de la parte demandada Rama Judicial interpuso el 19 de noviembre de 2020 recurso de apelación (archivo 23_9 *idem*). En síntesis, sus argumentos fueron los siguientes:

- 1) Los bienes objeto de la medida cautelar, por corresponder al presupuesto General de la Nación, no pueden ser embargados.

2) La medida cautelar no consultó los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, pues, no existe riesgo de insolvencia y la obligación está expresamente reconocida, además se encuentra en turno para pago.

3) Las cuentas sobre las cuales se ordenó el embargo son inembargables, además, constituyen recursos públicos destinados para el funcionamiento de la administración de justicia que es un servicio público esencial.

5. Traslado del recurso de apelación

El apoderado de la parte actora (archivo 23_12 *idem*) se opuso al recurso de apelación interpuesto, sobre la base de aducir que carece de fundamentos fácticos y jurídicos pues, en el auto no se hace mención alguna a bienes inembargables y dicha información es de competencia de las entidades financieras o bancarias quienes ponen en conocimiento del funcionario judicial la condición de esos dineros.

II. CONSIDERACIONES

La Sala² confirmará el auto recurrido por las razones que se exponen a continuación:

1) En cuanto a la inembargabilidad de los recursos públicos se tiene que la Corte Constitucional en sentencia C-354 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell) declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), en 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 la ejecución con embargo de recursos del

² De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 y 150 de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 20 y 26 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente.

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.

Al respecto la Corte precisó que, si bien la regla general es la inembargabilidad, ella tiene 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.

2) En esa misma perspectiva, la Corte Constitucional en sentencia C-1154 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) indicó que ante la necesidad de armonizar la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado las siguientes reglas de excepción:

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.

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.

c) 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.

Lo anterior sobre la base de advertir que no se puede perder 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.

En ese sentido, la Corte concluyó que las reglas de excepción descritas en precedencia, 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 sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado sin éxito el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo o el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

3) La medida cautelar decretada de embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en las cuentas bancarias de la entidad ejecutada es procedente toda vez que se configuró la segunda regla de excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos pues, se pretende el pago de las sumas de dinero ordenadas en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 1 de noviembre de 2012, modificada por la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado del 18 de octubre de 2018, decisiones que se ajustan al precedente constitucional antes referido en tanto que buscan garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a los demandantes en las mencionadas sentencias, lo mismo que sus derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso.

4) Adicionalmente, advierte la Sala que en la providencia objeto de disenso no se invocó el fundamento legal para su procedencia, tal como lo consagra el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso³, razón por la cual se precisará en la parte resolutive de esta decisión que solo podrán ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas, así reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo aquellas cuentas abiertas a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en

³ “**ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:
(...).

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.
(...).”

cualquier otro establecimiento de crédito y, los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al Fondo de Contingencia, las cuales son inembargables conforme lo previsto en el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 y en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011⁴, respectivamente.

5) Finalmente, respecto del argumento de la Rama Judicial con el que reclama que la medida cautelar no consultó los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, pues, no existe riesgo de insolvencia, precisa la Sala que dicho análisis se aborda cuando se trata de medidas cautelares innominadas que proceden en los procesos declarativos cuya aplicación fue limitada por el legislador frente a los aspectos señalados por el recurrente, las cuales no se aplican en los procesos ejecutivos de la jurisdicción administrativa.

6) Así las cosas, como en el presente caso operó una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos y que no son atendibles los argumentos expuestos en el recurso de alzada, se confirmará el auto del 12 de noviembre de 2020 proferido por el Tribunal Administrativo del Cesar que decretó las medidas cautelares de embargo y retención de dineros de la Rama Judicial.

Por lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B,**

RESUELVE:

1º) Confírmase la decisión proferida el 12 de noviembre de 2020 mediante la cual el Tribunal Administrativo del Cesar decretó la medida cautelar de embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias que posea la Nación – Rama Judicial en el Banco Agrario de Colombia, Banco Popular, Banco

⁴ “**ARTÍCULO 195. TRÁMITE PARA EL PAGO DE CONDENAS O CONCILIACIONES.** El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...).

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

Davivienda y Banco BBVA, con la precisión que solo podrán ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas, así reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo aquellas cuentas abiertas a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y, los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones y al Fondo de Contingencia, las cuales son inembargables conforme lo previsto en el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015 y en el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, respectivamente.

2º) Una vez ejecutoriada esta providencia **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo previas las desanotaciones del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección
(Firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MVST/EXPEDIENTE DIGITAL

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma digital SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.