



## **RECOMENDACIONES GENERALES EN MATERIA DE EMBARGOS**

### **SOBRE EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD CONSTITUCIONAL Y LAS EXCEPCIONES QUE LIMITAN EL MISMO EN PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.**

El artículo 63 de la Constitución Política 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. Estos mismos instrumentos de protección se predicán para los bienes que conforman el patrimonio arqueológico y otros bienes que conforman la identidad nacional, conforme al artículo 72 de la Carta Política. Por virtud de dichos mandatos constitucionales, los bienes de uso público no pueden ser objeto de transferencia en su propiedad, ni de prescripción adquisitiva o extintiva de dominio o ser afectados por la imposición de medidas cautelares.

La justificación constitucional del principio de inembargabilidad guarda relación con el cumplimiento de los fines constitucionales y de las normas orgánicas de presupuesto, así como, con el respeto del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. Así lo ha entendido la Corte Constitucional al manifestar que el principio de inembargabilidad<sup>1</sup> pretende proteger los recursos financieros del Estado destinados a satisfacer los requerimientos indispensables para el cumplimiento de sus fines esenciales, a través de la intangibilidad judicial de dichos recursos. Sólo así se protegen los recursos públicos frente a la práctica indiscriminada de embargos que expondría al Estado a su parálisis total, al hacer prevalecer el interés particular de un cobro específico sobre el interés general, en claro desconocimiento de la Constitución.<sup>2</sup>

Existe entonces, un soporte constitucional, legal y jurisprudencial, protector del principio de inembargabilidad de los recursos públicos de obligatoria

---

<sup>1</sup> Ver Sentencia C-546/92 reiterada entre otras, en las sentencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994 y C-263 de 1994.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003.



observancia por parte de los jueces y funcionarios administrativos. No obstante, la inembargabilidad no es un principio absoluto. En efecto, existen una serie de excepciones contenidas tanto en instrumentos legales, como en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, que permiten la aplicación de medidas cautelares sobre bienes o recursos públicos, en principio cobijados con dicha protección. En este sentido, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1154 de 2008, limitó el beneficio de inembargabilidad cuando se trate de:

### **La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral:**

Con lo cual se busca amparar de manera efectiva el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; por considerar que la tensión existente entre el principio de intangibilidad judicial del Presupuesto General de la Nación y el derecho al trabajo, debe resolverse en favor de éste último, por constituir un valor fundamental del Estado Social de Derecho, merecedor de una especial protección constitucional,<sup>3</sup> en procura de la realización efectiva de los derechos laborales reconocidos en sentencias judiciales o actos administrativos.

En consecuencia, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto Ley 028 de 2008, concerniente al monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones, bajo el entendido que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, deben efectuarse máximo en un plazo de 18 meses<sup>4</sup>, posteriores a su ejecutoria, luego de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales y si dichos recursos no son suficientes, se podrá acudir a los recursos de destinación específica y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992 fundadora de la línea jurisprudencial, reiterada en múltiples fallos del mismo tribunal. Al respecto *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.

<sup>4</sup> Éste término al que se refiere la Corte Constitucional corresponde al término de ejecutabilidad de las condenas proferidas contra entidades públicas contenido en su momento en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Por ende, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, dicho plazo legal ha sido reducido a 5 días, en aquellos eventos en los cuales la contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias (art. 195 CPACA); o de máximo 10 meses, en los demás casos (art. 192 inciso segundo del CPACA).



### **El pago de sentencias judiciales:**

Para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, tal y como se postuló en la sentencia C-354 de 1997,<sup>5</sup> donde además, la Corte señaló que en tratándose de providencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, era menester acatar los plazos para su cumplimiento y ejecución señalados en los artículos 176 (30 días contados desde la comunicación de la sentencia) y 177 del C.C.A. (18 meses después de la ejecutoria de la sentencia) o de acuerdo con el C.P.A. y C.A., artículo 192 (10 meses), donde es viable ordenar el embargo de los recursos del presupuesto, comenzando con el rubro destinado al pago de sentencias y conciliaciones.

### **Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible:**

En la misma providencia C-354 de 1997, la Corte Constitucional hizo extensiva la regla de decisión señalada respecto de la excepción al principio de inembargabilidad para el pago de sentencias judiciales a aquellos créditos cuyo título consta en actos administrativos o que sean originados en las operaciones contractuales de la administración, esto es, provenientes del Estado deudor, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Para el alto tribunal tanto valor tiene el crédito reconocido en una sentencia como el que crea el propio Estado, con una particularidad y es que en el caso de títulos ejecutivos, emitidos mediante actos administrativos la obligación debe emanar del mismo título y en el evento de que hayan sido producidos de manera manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración.<sup>6</sup>

Finalmente, la Corte Constitucional reafirmó en la providencia C-1154 de 2008, la regla jurisprudencial trazada en la sentencia C-793 de 2002 y reiterada en las C-566 de 2003, C-192 de 2005 y T-1194 de 2005, según las cuales, estas tres (3) reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación a que se ha hecho alusión, eran igualmente aplicables respecto de los

---

<sup>5</sup> Reiterada entre otras en las siguientes sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-103 de 1994 y T-639 de 1996.



recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran fuente en alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del Sistema (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), no así, para el embargo de recursos de propósito general.

## PROTECCIÓN LEGAL DE RECURSOS PÚBLICOS INEMBARGABLES.

Aparte del sustento constitucional antes esbozado, se han expedido diversos instrumentos legales de protección de inembargabilidad frente a determinadas fuentes de recursos, en atención a la destinación de tales ingresos prevista por el legislador, buscando con ello la integridad del patrimonio colectivo, la satisfacción del bienestar general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La siguiente tabla contiene las disposiciones por medio de las cuales el legislador ha dispuesto la protección legal del beneficio de inembargabilidad:

Nº.	Tipo de recurso	Norma de Inembargabilidad
1	Recursos del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 19 del Decreto 111 de 1996 EOP.</li><li>• Decreto 1068 de 2015. Art. 2.8.1.6.1.</li><li>• Ley 1564 de 2012. Artículo 594 numeral 1: bienes, rentas y recursos del PGN y del presupuesto de las Entidades Territoriales.</li></ul>
2	Inembargabilidad en cuentas a favor de la Nación.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Decreto 1082 de 2015. Artículo 2.8.1.6.1.1. sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.</li></ul>



N°.	Tipo de recurso	Norma de Inembargabilidad
<b>3</b>	Recursos del Sistema General de Participaciones.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley Orgánica 715 de 2001. Artículos 18 y 91.</li><li>• Decreto Ley 028 de 2008. Artículo 21.</li><li>• Decreto Único Reglamentario 1068 de 2005 Artículo 2.6.6.1. y 2.6.6.2.</li><li>• Ley 1551 de 2012. Artículo 45.</li><li>• Ley 1564 de 2012. Artículo 594 numerales 1 (Cuentas SGP) y 4 (Transferencias).</li></ul>
<b>4</b>	Recursos del Sistema General de Regalías.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 1530 de 2012. Artículo 70.</li><li>• Ley 1551 de 2012. Artículo 45.</li><li>• Ley 1564 de 2012. Artículo 594 numeral 1. Cuentas SGR.</li></ul>
<b>5</b>	Rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 1551 de 2012. Artículo 45.</li></ul>
<b>6</b>	Recursos de la Seguridad Social.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ley 100 de 1993 Artículo 9</li><li>• Ley 1551 de 2012. Artículo 45.</li><li>• Ley 1564 de 2012. Artículo 593 numeral 1.</li><li>• Ley 1751 de 2015. Artículo 25.</li></ul>
<b>7</b>	Inembargabilidad del monto asignado para pago de sentencias y conciliaciones, y de los recursos del Fondo de Contingencias.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Artículo 195 parágrafo 2 de la Ley 1437 de 2011.</li></ul>
<b>8</b>	a) Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier	<ul style="list-style-type: none"><li>• Código General del Proceso. Artículo 594 numerales 3,5 y 16.</li></ul>



N°.	Tipo de recurso	Norma de Inembargabilidad
	orden, o por medio de concesionario de estas. b) 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. c) Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios.	

### **EMBARGO DE RECURSOS INEMBARGABLES SIN FUNDAMENTO LEGAL.**

A continuación, se emiten una serie de lineamientos generales para la protección de los recursos del patrimonio público protegidos con el beneficio de inembargabilidad, en relación con las situaciones más frecuentes de afectación a los mismos mediante el decreto de embargos:

i) Una vez sea enterada la entidad de la existencia de una medida de embargo, el servidor público responsable tiene la obligación de pedir el desembargo inmediato, para lo cual solicitará la certificación de inembargabilidad al jefe de la sección presupuestal<sup>7</sup> donde se encuentren incorporados los recursos. Dicha constancia se anexará a la petición de levantamiento de la medida cautelar, y señalará el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que

<sup>7</sup> Al respecto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Circular Externa N° 002 del 16 de enero de 2015 relativa a la expedición de certificados de inembargabilidad.



profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados<sup>8</sup>.

ii) los apoderados que ejercen la defensa judicial de la entidad pública deben en cada caso concreto:

a) Examinar sí el recurso cobijado con la medida cautelar está protegido con el beneficio de inembargabilidad, y si se cumple con alguna de las excepciones legales o jurisprudenciales, aplicables para los recursos tanto del Sistema General de Participaciones como del Sistema General de Regalías;

b) Promover la solicitud de levantamiento de la medida cautelar ante la autoridad que profirió la cautela, cuando la pretensión asegurada con el embargo no esté amparada por una excepción legal o jurisprudencial al principio de inembargabilidad. Para ello la petición debe manifestar la protección constitucional y legal del principio de inembargabilidad del recurso público, su afectación injustificada al no aplicar la prohibición de embargo, y la solicitud de levantamiento de la medida cautelar y la devolución inmediata de los títulos de depósito judicial, en caso de que se hayan constituido;

c) Sí la medida cautelar se motivó con fundamento en la excepción tercera al principio de inembargabilidad descrita en la sentencia C-1154 de 2008, el apoderado de la entidad debe verificar que en efecto el título ejecutivo que soporta el proceso respectivo, emana del Estado y reconoce una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Pues no es de recibo dicha excepción cuando el título ejecutivo está contenido en documentos privados, como por ejemplo cuentas de cobro, facturas o cheques que no fueron expedidos a través de un acto administrativo o contrato debidamente celebrado con el Estado, sin perjuicio de la verificación del cumplimiento del lleno de los requisitos previstos para ello por el Código de Comercio y las demás normas complementarias. Adicionalmente el título ejecutivo emanado del Estado debió constituirse para ejecutar un recurso público inembargable, verbigracia, el contrato mediante el cual se busca la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones.

---

<sup>8</sup> Ley 1769 de 2015, artículo 37.



## PROCEDIMIENTOS PARA LA PROTECCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS INEMBARGABLES.

El artículo 684 del Código de Procedimiento Civil establece como bienes inembargables, los siguientes<sup>9</sup>:

*Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse:*

1. *Los de uso público.*
2. *Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.*

*Cuando el servicio lo presten los particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.*

3. *Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios.*
4. *Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban 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 e indemnizaciones sociales.*
5. *Los salarios y las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales o particulares, en la proporción prevista en las leyes respectivas.*

---

<sup>9</sup> Decreto 1400 de 1970 Código de Procedimiento Civil artículo 594.





*La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.*

6. *Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.*
7. *Los uniformes y equipos de los militares.*
8. *Los lugares y edificaciones destinados a cementerios o enterramientos.*
9. *Los bienes destinados al culto religioso.*
10. *Los utensilios de cocina y los muebles de alcoba que existan en la casa de habitación de la persona contra quien se decretó el secuestro, y las ropas de la familia que el juez considere indispensables, a menos que el crédito provenga del precio del respectivo bien.*
11. *Los utensilios, enseres e instrumentos necesarios para el trabajo individual de la persona contra quien se decretó el secuestro, a juicio del juez, con la salvedad indicada en el numeral anterior.*
12. *Los artículos alimenticios y el combustible para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un mes, a criterio del juez.*
13. *Los objetos que posean fiduciariamente.*
14. *Los derechos personalísimos e intransferibles, como los de uso y habitación.*

Ahora bien, el artículo 594 del Código General del Proceso, además de enlistar de manera enunciativa y no exhaustiva los bienes considerados inembargables, como a continuación se enuncian, fija un trámite para el embargo de recursos inembargables mucho más estricto y sujeto a controles al momento del decreto y la práctica de la medida cautelar que recaiga sobre dichos recursos, para



prevenir la afectación indebida o ilegal del patrimonio público, respecto de los fondos destinados a garantizar el cumplimiento de las finalidades específicas para los cuales fueron presupuestados.

Los bienes inembargables de conformidad con el artículo 594 del C.G.P., son:

“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.*

*(...)*

*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.*

*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.*

*(...)*

*9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.*

*10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.*

*(...)*



15. *Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.*

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

(...)”

El párrafo de la referida disposición introdujo un trámite especial de embargo de recursos de naturaleza inembargable; en primer lugar, establece las actuaciones que deben desarrollar las entidades financieras en su condición de destinatarias de las medidas cautelares, cuando en la orden no se indique el fundamento legal para la procedencia de la cautela; en tales eventos podrán:

- i) abstenerse de cumplir las medidas cautelares dictadas cuando estas recaigan sobre recursos protegidos con el beneficio de inembargabilidad;
- ii) adelantar la congelación de las sumas embargadas en caso de insistencia y concomitantemente, disponer la apertura de una cuenta especial donde se depositen tales valores y obtengan los mismos frutos del producto debitado; y,
- iii) condicionar la entrega de dichos dineros a la previa existencia de sentencia ejecutoriada o providencia que le ponga fin al proceso, donde se ordene el pago de dichos valores retenidos y congelados.

En segundo lugar, el funcionario que ordena la medida cautelar, debe cumplir con la carga argumentativa consistente en el deber de invocar y explicar de manera clara, expresa y coherente el fundamento legal para la procedencia del decreto y la práctica de la medida cautelar. En otras palabras, se debe explicar por qué para el caso particular es viable el embargo sobre bienes de naturaleza inembargable.

### **Inaplicación del procedimiento de embargo de recursos inembargables:**



El Código General del Proceso<sup>10</sup>, introdujo en el parágrafo del artículo 594, un procedimiento para el embargo de recursos protegidos con el beneficio de inembargabilidad. Sobre este particular es necesario precisar que, no obstante, la existencia de pronunciamientos jurisprudenciales, que señalan la plena vigencia del Código General del Proceso para algunas jurisdicciones y procedimientos, muchos jueces y funcionarios investidos con facultades de cobro coactivo, no dan aplicación al contenido de dicha disposición normativa.

En efecto el Código General del Proceso entró a regir en su totalidad y para todas las jurisdicciones en que está organizada la rama ejecutiva del poder público, a partir del 1º de enero de 2016 según lo dispuesto por el Acuerdo N°. PSAA15-10392 del 1º de octubre del 2015, del Consejo Superior de la Judicatura.

El procedimiento para el embargo de recursos inembargables descrito por el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., se contrae a lo siguiente:

De entrada, dicho aparte normativo estatuye una regla de prohibición general para decretar embargos sobre bienes de naturaleza inembargable, por parte de funcionarios administrativos como judiciales.

Seguidamente la disposición comentada postula la relatividad del principio de inembargabilidad, al reconocer la existencia de excepciones legales a dicha prohibición, y fija en el funcionario que decreta la medida cautelar, la carga procesal de invocar en la orden de embargo, el fundamento legal para la procedencia de la excepción a la inembargabilidad.

Concordante con lo anteriormente expresado, el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., confiere la potestad a cargo del destinatario de la comunicación de la medida cautelar, de abstenerse de dar cumplimiento a la orden, en razón a la naturaleza inembargable de los recursos, en cuyo caso debe comunicar al día hábil siguiente a la autoridad sobre el no acatamiento de la medida. Correlativamente la autoridad que decretó la medida debe pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al envío de la comunicación, sobre la

---

<sup>10</sup> Ley 1564 de 2012 publicada en el Diario Oficial 48489 de julio 12 de 2012.



procedencia de la excepción a la regla de inembargabilidad, so pena de la revocatoria de la medida cautelar por ministerio de ley.

En los eventos donde el funcionario administrativo o judicial insiste dentro del término legal en la práctica de la medida cautelar, fundado en una excepción a la inembargabilidad, el destinatario de la orden debe cumplirla, pero a través de la congelación de los recursos en una cuenta especial, que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo.

Finalmente, la disposición sujeta la entrega de los dineros congelados a órdenes del despacho competente, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

De acuerdo con lo anterior y frente a la inobservancia del parágrafo del artículo 594<sup>11</sup> del CGP, se recomienda proceder de la siguiente manera:

---

<sup>11</sup> **“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.

*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 de 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 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.”*



- i) Exigir de parte de la autoridad que decreta la medida cautelar, la aplicación íntegra del procedimiento descrito por el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., para las jurisdicciones donde está rigiendo la Ley 1564 de 2012, por tratarse de una norma procedimental de orden público y de naturaleza especial, que regula de manera genérica el embargo sobre recursos inembargables.
- ii) Remitir oficio a las entidades destinatarias de la medida cautelar (Bancos, pagadores, etc.), solicitándoles hacer uso de la facultad de abstenerse del cumplimiento de la medida cautelar, conforme lo prevé el inciso segundo del parágrafo del artículo 594 del CGP.
- iii) En aquellos casos donde la autoridad que decreta la medida cautelar no invoca en el oficio de comunicación de dicha orden, la excepción legal frente a la inembargabilidad, o no insiste en la práctica de la misma una vez transcurrido el término de los tres (3) días hábiles siguientes al envío del oficio de comunicación del no acatamiento del embargo, el apoderado de la entidad debe solicitar a la autoridad administrativa o judicial que se revoque por ministerio de la ley la medida cautelar.
- iv) Si la autoridad insiste en la práctica de la medida cautelar, amparada en una excepción válida, se debe solicitar que se congelen los recursos a través de la apertura de una cuenta especial. Luego, aquí no opera la constitución de títulos de depósito judicial. En todo caso, la Entidad Pública debe oponerse a cualquier entrega anticipada de dineros, sin previa existencia de la sentencia ejecutoriada o la providencia que ponga fin al proceso, mediante la cual se ordene el pago de dichos valores retenidos y congelados.
- v) Cuando la medida cautelar se decreta en el marco de un proceso administrativo coactivo, debe darse aplicación al procedimiento previsto por el parágrafo artículo 594 del C.G.P. Esta disposición guarda armonía con el artículo 839-2 del Estatuto Tributario- ET. Ello porque el artículo 839-1 del mismo estatuto consagra la remisión normativa al procedimiento civil en los aspectos compatibles, que regulan el embargo, secuestro y remate de bienes, uno de cuyos casos es el procedimiento de embargo de recursos inembargables, introducido



por el parágrafo del artículo 594 del CGP, concordante con el numeral 2 del artículo 100 del CPACA.

### **Exceso de embargos en procesos de ejecución:**

Esto se refiere a aquellos eventos en los que un despacho judicial o cualquier autoridad de conocimiento decreta medidas cautelares excesivas o desproporcionadas sobre diversos bienes o cuentas bancarias, ocasionando un efecto multiplicador de la misma medida, con lo cual se pone en riesgo el cumplimiento de la ejecución presupuestal de las entidades y organismos públicos del orden nacional. Sobre el particular es importante tener en cuenta las siguientes disposiciones que rigen la materia:

El Artículo 2488 del Código Civil que, en materia de obligaciones, dispone la regla de la *“prenda general de los acreedores”* conforme a la cual, toda obligación personal da derecho al acreedor de perseguir su ejecución sobre todos los bienes muebles o inmuebles, presentes o futuros del deudor, salvo los bienes no embargables.

La jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia<sup>12</sup> considera que este derecho del acreedor no es absoluto; en efecto el Código Civil lo relativiza en su artículo 2492 cuando fija como límite de la cautela, lo necesario o indispensable para cubrir el crédito, los intereses y los gastos de cobro. Al respecto hay que tener en cuenta lo establecido en los artículos 593, 599 y 600 del CGP, en donde se fija el quantum máximo de la medida de embargo, y se faculta al deudor a solicitar la reducción de embargos o el desembargo parcial, cuando aparece que alguno(s) de los bienes son suficientes para el pago respectivo. Así mismo, la jurisprudencia reconoce que quién solicita la medida cautelar puede incurrir en abuso del derecho generador de responsabilidad civil, cuando pudiendo, no destraba los bienes que no prestan ninguna garantía para la efectividad de la obligación perseguida, o cuando en la petición del acreedor embarga en exceso bienes del deudor.

---

<sup>12</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 099 del 27 de noviembre de 1998. G. J. Tomo CCLV, número 2494, segundo semestre de 1998, páginas 1067 a 1082. Expediente No. 4909, reiterada en la sentencia de la Sala de Casación Civil. Exp. 2002-0220-01, de fecha veintitrés (23) de mayo de dos mil dos (2002).



La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de prevenir el daño antijurídico en esta materia, emite los siguientes lineamientos de defensa a acatar en los procesos de ejecución contra entidades públicas del orden nacional:

- i) Promover la solicitud de levantamiento del embargo ante el juez que dictó la medida cautelar, cuando éste resulte injustificado, sea irrazonable o desproporcional, acompañando la solicitud de los elementos de prueba pertinentes que permitan deducir dichas circunstancias, tales como por ejemplo: constancias de pago de las obligaciones en cobro, avalúos de los inmuebles afectados, certificaciones bancarias sobre la constitución de títulos de depósito judicial a órdenes del funcionario que dispuso la medida, etc.
- ii) Solicitar el desembargo parcial e inmediato, si una vez perfeccionada la medida cautelar frente a uno de los bienes de la entidad, se verifica que éste cubre el límite de la medida cautelar, por lo cual resulta innecesario e injustificado mantener vigentes los embargos sobre los demás bienes o sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias.
- iii) Verificar que la parte actora haya constituido de manera suficiente la caución requerida para el decreto y práctica de medidas cautelares previas.
- iv) Pedir del juez la fijación del monto de la caución para evitar o levantar embargos, en las modalidades previstas por las normas de procedimiento civil<sup>13</sup>.
- v) Solicitar ante el juzgado de conocimiento la reducción del embargo,<sup>14</sup> a través del cual se busca que el ejecutante prescinda de la práctica de determinadas medidas cautelares, o rinda las explicaciones a que haya

---

<sup>13</sup> Artículos 602 a 604 del Código General del Proceso.

<sup>14</sup> Artículo 600 ibídem.





lugar, cuando se considere que las medidas cautelares resultan excesivas.

- vi) Cuando hubiere lugar a ello, demandar la responsabilidad civil y la indemnización de perjuicios de la parte ejecutante, teniendo la carga de demostrar el hecho, el daño, el nexo causal y la responsabilidad subjetiva.

### **Entrega anticipada de títulos de depósito judicial:**

En el trámite de los procesos de ejecución promovidos en contra de entidades públicas, es común que una vez decretadas las medidas cautelares y puestos a disposición del Despacho competente los títulos de depósito judicial por parte del destinatario de la medida cautelar, se dispone la entrega anticipada de los mismos a la parte demandante o a su apoderado, pese a no haber cobrado ejecutoria la sentencia que desestime las excepciones propuestas y/o ordene seguir adelante con la ejecución, o la providencia que le ponga fin al proceso y ordene dicha entrega material de dineros.

Hay que tener en cuenta que, en la ejecución para el pago de una suma líquida de dinero, el cumplimiento forzado de la obligación ocurre en tres momentos i) cuando se cumple la obligación en el término señalado en el mandamiento de pago (5 días); ii) o cuando el ejecutado no propone excepciones oportunamente, en cuyo caso el juez ordena practicar el avalúo y remate de los bienes, o seguir adelante con la ejecución para el cumplimiento de las obligaciones determinadas en el mandamiento ejecutivo; iii) y en caso de haberse formulado excepciones, si éstas no prosperan o prosperan parcialmente, evento en el cual en la sentencia se ordenará seguir adelante la ejecución en la forma que corresponda. (Artículos 440 y subsiguientes del Código General del Proceso).

Por ende, el endoso y entrega de títulos de depósito judicial previo a cualquiera de las tres circunstancias anteriormente descritas, dificulta la restitución de los dineros en aquella eventualidad en que sean finalmente desestimadas las pretensiones de la parte ejecutante, debido a las eventuales maniobras de insolvencia de la parte favorecida con la entrega del depósito judicial.



Para prevenir estas prácticas, se emiten los siguientes lineamientos de defensa a las Oficinas Jurídicas de las entidades públicas del orden nacional y municipios:

i) La entidad debe ejercer la oposición a la entrega anticipada de los dineros embargados, tanto en sede administrativa como judicial, argumentando la protección de la integridad del patrimonio público y la improbable insolvencia de la entidad.

ii) Con el fin de garantizar que los dineros solo se pondrán a disposición del juzgado o funcionario, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene, las entidades deben solicitar que se congelen los recursos y sean consignados en una cuenta especial, que genere los mismos rendimientos del producto debitado por parte de la entidad financiera destinataria de la medida, de acuerdo con el parágrafo del artículo 594 del CGP.

iii) Poner en conocimiento de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, o de la autoridad que haga sus veces, y de la Procuraduría General de la Nación, hechos o posibles prácticas irregulares en el manejo y entrega de los títulos de depósito judicial, con el aparente concurso de funcionarios judiciales, sin perjuicio de presentar la denuncia penal ante las autoridades competentes por la presunta comisión de conductas penales. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el numeral 24 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en materia de deberes de los servidores públicos, so pena de incurrir en falta grave.

### **Decreto de mandamiento de pago y medidas cautelares con base en obligaciones que no constituyen título ejecutivo:**

De acuerdo con el artículo 422 del C.G.P., el título ejecutivo es el documento o conjunto de documentos contentivos de una obligación clara, expresa y actualmente exigible. En desarrollo de lo anterior se requiere la existencia de dos clases de requisitos para la configuración del título ejecutivo: i) los formales y ii) los sustanciales.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-747 de 2013.



Los primeros suponen que la obligación conste en documentos que provengan del deudor o de su causante, que constituyan plena prueba contra él, que emanen de una sentencia, o de otra providencia judicial; de las aprobaciones de costas en procesos policivos o de cualquier otro documento señalado en la ley, o bien del interrogatorio de parte como prueba extraprocesal.

Los sustanciales o de fondo del título ejecutivo, atañen a qué éste contenga una prestación en beneficio de una persona, la obligación de una conducta de dar, hacer, o no hacer, a cargo del obligado, y que sea clara, expresa y actualmente exigible<sup>16</sup>. Con relación a estos ingredientes del título ha expresado el Consejo de Estado:

*“Frente a estas calificaciones, ha señalado la doctrina, que por **expresa** debe entenderse cuando aparece manifiesta de la redacción misma del título. (...) La obligación es **clara** cuando además de expresa aparece determinada en el título; debe ser fácilmente inteligible y entenderse en un solo sentido. (...) La obligación es **exigible** cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición...”<sup>17</sup> (Las negrillas son del original).*

Así también el título ejecutivo puede ser simple o complejo. Es simple cuando consta en un solo documento y complejo el que se integra por varios documentos que tienen vida jurídica propia aunque dependiente, de los cuales resulta una obligación clara, expresa y exigible a cargo del deudor<sup>18</sup>. (Por ejemplo, documentos contractuales, pólizas de seguros, etc.)

Igualmente la Corte Constitucional<sup>19</sup>, ha puesto de presente la existencia de títulos ejecutivos emanados del Estado, derivados de actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración, los cuales

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Radicación Número 16868 del cinco (5) de octubre de 2000. C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>18</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00898-01(14250), del treinta y uno (31) de marzo de 2005. C.P. Héctor J. Romero Díaz.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997.



tienen el mismo valor que el crédito reconocido en una sentencia, siempre y cuando los actos administrativos contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que surja del mismo título.

De acuerdo con lo anterior, cuando en una medida cautelar contra recursos inembargables del Estado o en el mandamiento de pago, se adviertan documentos de cobro fungiendo como título ejecutivo sin cumplir con el lleno de los requisitos formales o que carezcan de mérito ejecutivo o que hayan sido glosados dentro del trámite administrativo de reconocimiento, para el caso de los servicios de salud, se recomienda a los funcionarios de las Oficinas Jurídicas y apoderados de las entidades públicas, deben sujetarse a los siguientes lineamientos:

i) Verificar conforme a las condiciones legales, el contenido y veracidad del documento o conjunto de documentos que fungen como título ejecutivo. Sí de la revisión documental se descarta el mérito ejecutivo de los documentos presentados, el apoderado deberá formular el recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo señalando la falta de aptitud o mérito ejecutivo, dado que posteriormente no se admitirá ninguna controversia sobre dichos requisitos que no haya sido planteada a través de éste recurso. (Artículo 430 inciso segundo del C.G.P.)

ii) En aquellos procesos de ejecución donde además puedan invocarse alguna o varias de las causales que configuran excepciones previas, es imprescindible alegarlas por vía del recurso de reposición en contra del auto de mandamiento de pago, so pena que opere la preclusión de la oportunidad procesal, con el agravante de no poder ser tampoco invocadas posteriormente como causales de nulidad cuando a ello hubiere lugar. (Artículo 442 numeral 3 concordante con los artículos 102 y 135 inciso 2 del CGP).

Las siguientes son las excepciones previas y de mérito que se pueden proponer:

❖ Inexistencia del título.



- ❖ Pago de la obligación.
  - ❖ Inejecutabilidad de la obligación, para aquellos eventos en que no se han cumplido los 10 meses para el pago de una sentencia o conciliación o el cumplimiento de plazos acordados para el cumplimiento de la obligación.
  - ❖ Las derivadas del negocio jurídico que dio origen a la creación o transferencia del título valor y las demás establecidas en el artículo 784 del Código de Comercio.
  - ❖ La nulidad absoluta o anulabilidad por incapacidad absoluta o relativa de quién suscribe el título conforme a lo regulado en los artículos 899 y 900 del Código de Comercio. En esta excepción deberá probarse el hecho de que el funcionario de la entidad pública del orden nacional o la Sociedad Fiduciaria administradora de los recursos públicos no tiene la competencia legal o la debida delegación para suscribir un título ejecutivo que cree una obligación con cargo a los recursos públicos.
  - ❖ La falta u omisión de los requisitos del título; suspensión o cancelación judicial, la prescripción o caducidad del título y las demás que tengan por fin desestimar las pretensiones parcial o totalmente.
  - ❖ Falta de jurisdicción y competencia y las demás establecidas en el artículo 100 del CGP, que resulten aplicables.
  - ❖ Si se trata de un mandamiento ejecutivo y se pretendan discutir los requisitos formales del título ejecutivo se deberá presentar recurso de reposición contra el mandamiento de pago a efectos de asegurar que el juez defina tales controversias en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante con la ejecución.
- iii) En aquellos casos donde el reconocimiento de la obligación está contenido en documentos de cobro, facturas o cuentas de cobro, debe



verificarse que se haya agotado el procedimiento administrativo previo y si estos se hubieren glosado, se debe alegar ante el despacho judicial, la falta o inexistencia total o parcial del título ejecutivo, por no reunir los requisitos que le dan aptitud y mérito ejecutivo; por ejemplo, el trámite para la reclamación y cobro por parte de las Instituciones Prestadoras de Salud, de las cuentas por prestación de servicios de salud que deban ser objeto de recobro con cargo a los recursos administrados del Fondo de Solidaridad y Garantía, cuyo procedimiento se encuentra establecido por el Decreto 1281 de 2002 y el Decreto 056 del 14 de enero de 2015.

iv) En los procesos donde se compruebe la ocurrencia de circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes, o el acaecimiento de serias deficiencias de gestión o de celeridad del proceso por parte del despacho judicial de conocimiento, se podrá promover la respectiva solicitud de cambio de radicación del proceso.

### **Práctica de medidas cautelares en procesos ejecutivos, basados en documentos falsos o adulterados:**

En el evento de presentarse prácticas ilícitas que comporten la comisión de una o más conductas punibles, tales como el cobro ejecutivo por vía judicial de facturas por servicios no prestados, o derivadas de contratos de suministro inexistentes; o que hubieren sido enmendadas o adulteradas, etc., o que no se deriven de un contrato o relación laboral legalmente constituidos, entre otras actuaciones hechas al margen de la ley, o bajo la connivencia de funcionarios o personas privadas, que generen la interposición de demandas y el decreto de embargos contra la entidad pública demandada, que hagan inminente la pérdida de recursos públicos; es necesario que los funcionarios o responsables de la Defensa Jurídica, pongan dichos hechos en conocimiento inmediato de las autoridades competentes, atendiendo los siguientes lineamientos:

- i) Elaborar e interponer las denuncias penales pertinentes acompañando todos los elementos materiales probatorios y evidencia física, que puedan fundar la iniciación y adelantamiento de la acción penal.



- ii) Poner en conocimiento de las autoridades que ejerzan la función disciplinaria, cuando se advierta de manera razonable, que funcionarios de la administración o empleados judiciales impiden el normal desarrollo de la defensa técnica de la entidad, con actuaciones tales como: ocultamiento de expedientes, prohibición de consulta, actuaciones procesales sin soporte legal que rechacen los memoriales de la defensa, etc.
  
- iii) Una vez realizados los pagos de sentencias y conciliaciones, adelantar el estudio sobre la procedencia de la acción de repetición y presentar la demanda cuando esta proceda por culpa grave o dolo de servidores públicos, o de personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos; igualmente presentar el informe de los hechos que generaron la pérdida de los dineros públicos ante la Contraloría General de la República, para que se inicie la investigación fiscal correspondiente.

La Entidad Pública en su condición de perjudicada por la comisión de la conducta punible, debe obtener de parte del juez de conocimiento, el reconocimiento como víctima en el proceso penal; solicitar el decreto de medidas cautelares sobre los bienes del imputado o del acusado; pedir las medidas patrimoniales a su favor a que haya lugar; y a que le sea garantizado su derecho a la verdad, la justicia y a la reparación, esta última bien sea a través del incidente de reparación integral, o mediante el ejercicio de la acción indemnizatoria civil.