



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

*Escuela Judicial
"Rodrigo Lara Bonilla"*

MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



JUAN CAMILO MORALES TRUJILLO

2021



CONTENIDO

ABREVIATURAS Y SIGLAS	3
SOBRE EL AUTOR	3
PRESENTACIÓN.....	4
JUSTIFICACIÓN	6
MAPA CONCEPTUAL	8
OBJETIVO GENERAL	9
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
COMPETENCIAS DEL MÓDULO	10
UNIDAD 1: EL PROCESO EJECUTIVO.....	11
1.1 LA COMPETENCIA DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	11
1.2 LA INADMISIÓN DE LA DEMANDA EJECUTIVA Y LA NEGACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO	16
1.3 EL MANDAMIENTO EJECUTIVO.....	19
1.4 EL MANDAMIENTO DE PAGO EN EJERCICIO DEL FACTOR DE CONEXIDAD.....	23
1.5 LOS MECANISMOS DE DEFENSA DEL EJECUTADO (PREVISTOS TAMBIÉN EN EL CÓDIGO CIVIL Y DE COMERCIO).....	27
1.6 TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES Y SENTENCIA.....	39
MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 1.....	41
UNIDAD 2: MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO.....	42
2.1 LA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO EN EL PROCESO EJECUTIVO.....	76
2.2 ASPECTOS PROCESALES.....	84



MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 2.....	87
--------------------------------------	-----------

UNIDAD 3: DIFERENTES TESIS JURISPRUDENCIALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EMBARGABILIDAD E INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PÚBLICOS.....	88
--	-----------

3.1 PERIODO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LA REGLA DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.	89
---	----

3.2 LIMITACIÓN AL EMBARGO DE RECURSOS PÚBLICOS.....	90
---	----

3.3 POSTURA JURISPRUDENCIAL: EL RETORNO HACÍA LA EMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN ARAS DE ASEGURAR LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.	92
--	----

MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 3.....	97
--------------------------------------	-----------

UNIDAD 4: LA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO.....	98
--	-----------

4.1 ABONOS A CAPITAL (ART. 1653 CÓDIGO CIVIL).	101
---	-----

4.2 INTERESES MORATORIOS.....	102
-------------------------------	-----

4.3 FÓRMULAS PARA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO.	105
---	-----

MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 4	110
---------------------------------------	------------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111
--	------------

REFERENCIAS JURÍDICAS	113
------------------------------------	------------



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABREVIATURA	SIGNIFICADO
Art.	Artículo
Cap.	Capítulo
Núm..	Numeral
Tít..	Título
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo
CGP	Código General del Proceso
CPC	Código de Procedimiento Civil
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
IVA	Impuesto al Valor Agregado

SOBRE EL AUTOR

Abogado egresado de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, Magister en Derecho con énfasis en responsabilidad civil contractual, extracontractual y del Estado de la Universidad Externado de Colombia.

Exmagistrado auxiliar de las Secciones Primera y Segunda del Consejo de Estado, abogado asesor y consultor de entidades públicas y privadas en asuntos de derecho administrativo, conjuez de la Sección Segunda del Consejo de Estado y socio de la firma Santaella Morales & Martínez Abogados SAS.

Miembro fundador del Centro de Estudios de Derecho Procesal – CEDEP, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, autor de distintas obras jurídicas conjuntas y profesor de las especializaciones en derecho administrativo y derecho contencioso administrativo de la Universidad Externado de Colombia y la Pontificia Universidad Javeriana



PRESENTACIÓN

El proceso ejecutivo es el cause procedimental mediante el que se persigue el pago de obligaciones que tengan el carácter de claras, expresas y exigibles. Se convierte entonces en un instrumento idóneo para pretender el pago de una deuda (obligación de dar) no pagada o una obligación no ejecutada (obligación de hacer) o impedir que se ejecute tal o cual actividad (obligación de no hacer).

Analizar el proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo implica asumir un gran reto dado que ello impone reparar en las dinámicas normas procesales que lo regulan, esto es, aquellas vertidas tanto en el Título IX de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA) como en el en el Código General del Proceso (en adelante CGP), sin que se pueda perder de vista que esta integración normativa merece un estudio riguroso que parte de reconocer que algunas de las reglas procedimentales previstas en la aludida codificación procesal civil resultan extrañas a las disposiciones del CPACA. Además de los aspectos procesales que urge precisar, también se evidencian elementos sustanciales que deben ser abordados con el objeto de ofrecer a los jueces y juezas todas las herramientas para enfrentar el proceso ejecutivo entendiendo el panorama de sus complejidades.

En ese contexto, los procesos ejecutivos que se adelantan ante los jueces de la administración asumen un mayor desafío como quiera que las medidas para asegurar el pago se ven limitadas por la naturaleza de los recursos que pueden verse afectados, lo que ha llevado a que la inembargabilidad sea la regla y no la excepción, esto, debido a la tendencia legislativa de restringir la adopción de medidas cautelares que impacten las fianzas públicas, generando una evidente tensión entre los derechos del acreedor, particularmente a su tutela judicial efectiva, y los del deudor cuando este es una entidad pública o un particular que administra recursos del Estado, lo que genera una depreciación del proceso ejecutivo en términos de la importancia que este reviste si se tiene en cuenta que, al despojarlo de medidas idóneas tendientes a asegurar el cumplimiento de la obligación insoluta, su finalidad se pone seriamente en entredicho.

Dadas las dificultades que ofrece este aspecto, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado se han visto en la necesidad de precisar las reglas a tener en cuenta para superar la regla de inembargabilidad que reina en la materia, propósito que no siempre ha sido exitoso en la medida que se carece de una línea jurisprudencial sólida y constante que le brinde certeza



a los jueces y juezas para adoptar medidas cautelares en el marco de los procesos ejecutivos que son de su competencia. Al respecto, se advierte que las posiciones jurisprudenciales han sido pendulares, se mueven entre ponderar los derechos e intereses en contienda para determinar si procede o no el embargo de recursos públicos, y aplicar de manera exegética las normas legales de carácter restrictivo que apuntan a negar la adopción de medidas cautelares bajo la premisa de que este tipo de recursos son inembargables, de allí que se justifique asumir el estudio de esta problemática en aras de verificar el estado del arte a partir de las normas que rigen la materia, las reglas jurídicas vertidas en la jurisprudencia y la aplicación de unas otras a casos concretos.

En este orden de ideas, luego de estudiar las problemáticas expuestas, es necesario descender al análisis y comprensión de la llamada liquidación del crédito y de las costas, etapa fundamental de este tipo de procesos en tanto que, como lo ha sostenido el Consejo de Estado¹, encarnan “un acto procesal encaminado a precisar y concretar el valor de la ejecución, con la previa realización de las operaciones matemáticas que se requieran e incluyendo los distintos ítems y componentes por los cuales se libró el mandamiento de pago y luego se ordenó seguir adelante con la ejecución”. Así las cosas, la liquidación del crédito comporta la determinación, entre otros aspectos, del capital adeudado, sus intereses, costas, y el procedimiento que debe seguirse para su adopción exponiendo las distintas formas de liquidación de la ejecución, lo que deriva en tener certeza absoluta sobre cual es el valor final para pagar.

¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 64.781 (auto del 10 de marzo de 2020). M.P. Alberto Montaña Plata.



JUSTIFICACIÓN

El módulo de procesos ejecutivos, inembargabilidad y liquidaciones para la especialidad en lo contencioso administrativo está en consonancia con el sistema integrado de aprendizaje de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", pues se constituye como un instrumento para adquirir conocimiento a partir del estudio de algunas problemáticas recurrentes en la materia, específicamente en lo relacionado con las medidas cautelares, la inembargabilidad de dineros públicos, las múltiples vicisitudes procesales y las varias maneras de liquidar los créditos.

Al respecto, es importante precisar que cuando se habla del proceso ejecutivo en lo contencioso administrativo, se propone el análisis de un universo normativo estrechamente relacionado con la salvaguarda de derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, lo que exige al juez a desempeñar un rol activo en la interpretación y aplicación de estas disposiciones a partir de sus dimensiones del ser, saber y hacer.

En el mismo sentido, el módulo se ajusta a los principios y valores que orientan la misión de la Escuela, habida cuenta que reconocer las dificultades, posiciones jurisprudenciales, aspectos procesales y los distintos factores que inciden en las decisiones judiciales que se deben proferir en los procesos ejecutivos, garantiza una administración de justicia que respete, por un lado, la autonomía del juez, y por otro, la igualdad, la tutela judicial efectiva y la dignidad humana.

En este orden de ideas, el discente del módulo podrá construir su conocimiento sobre la base de problemas jurídicos reales en materia de procesos ejecutivos, inembargabilidad de dineros públicos y liquidación de créditos, elementos que le permitirán edificar los fundamentos teóricos de su proceso de análisis y resolver determinado problema en consideración de su función de administrar justicia, lo cual lo convierte en un sujeto activo y autónomo en la gestión de su aprendizaje integral desde las dimensiones del ser, saber y hacer.

Al respecto, es importante precisar que cuando se habla del proceso ejecutivo en lo contencioso administrativo, se propone el análisis de un universo normativo estrechamente relacionado con la salvaguarda de derechos fundamentales como el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, lo que exige al juez a desempeñar un rol activo



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

en la interpretación y aplicación de estas disposiciones a partir de sus dimensiones del ser, saber y hacer.

En el mismo sentido, el módulo se ajusta a los principios y valores que orientan la misión de la Escuela, habida cuenta que reconocer las dificultades, posiciones jurisprudenciales, aspectos procesales y los distintos factores que inciden en las decisiones judiciales que se deben proferir en los procesos ejecutivos, garantiza una administración de justicia que respete, por un lado, la autonomía del juez, y por otro, la igualdad, la tutela judicial efectiva y la dignidad humana.

En este orden de ideas, el discente del módulo podrá construir su conocimiento sobre la base de problemas jurídicos reales en materia de procesos ejecutivos, inembargabilidad de dineros públicos y liquidación de créditos, elementos que le permitirán edificar los fundamentos teóricos de su proceso de análisis y resolver determinado problema en consideración de su función de administrar justicia, lo cual lo convierte en un sujeto activo y autónomo en la gestión de su aprendizaje integral desde las dimensiones del ser, saber y hacer.

Así las cosas, el módulo de procesos ejecutivos, inembargabilidad y liquidaciones para la especialidad en lo contencioso administrativo, busca abordar estas problemáticas a las que se enfrenta el juez, relacionadas con:

- Aspectos generales del proceso ejecutivo.
- Las decisiones que deben tomar los jueces y juezas.
- La medida cautelar de embargo de recursos públicos.
- Las distintas posiciones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en relación con la inembargabilidad de recursos públicos
- La liquidación del crédito: el capital adeudado, sus intereses y las costas, su procedimiento, y los supuestos de la liquidación, lo cual permitirá tener certeza absoluta sobre cual es valor final que debe pagarse.



MAPA CONCEPTUAL





OBJETIVO GENERAL

El módulo de procesos ejecutivos, inembargabilidad y liquidaciones para la especialidad en lo contencioso administrativo tiene como propósito formar, fortalecer y consolidar el conocimiento de los jueces sobre el proceso ejecutivo verificando sus vicisitudes y novedades, en aras de mejorar la calidad de las decisiones judiciales y asegurar una correcta administración de justicia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Generar en los operadores judiciales un adecuado conocimiento del proceso ejecutivo.
- Reforzar y edificar el catálogo de reglas procesales que irradian el proceso ejecutivo.
- Fomentar, fortalecer y consolidar el desarrollo de competencias que permitan la interacción del conocimiento, las habilidades y las aptitudes de los discentes para resolver problemáticas que surgen en esta materia.
- Identificar y valorar las diferentes reglas y subreglas fijadas en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en materia de inembargabilidad de recursos públicos.
- Ofrecer a los funcionarios y servidores de la Rama Judicial criterios que les permitan fortalecer el análisis y la argumentación de las decisiones en los que se presente la tensión entre el impacto fiscal y la consecución de derechos subjetivos que son ciertos e indiscutibles.
- Dotar de elementos necesarios a los discentes para abordar la liquidación del crédito.



COMPETENCIAS DEL MÓDULO

Con el módulo de procesos ejecutivos en lo contencioso administrativo se quiere afianzar el conocimiento del discente sobre la base de problemas jurídicos reales, de manera que desarrolle aptitudes que le permitan comprender y caracterizar el proceso ejecutivo y comprender su importancia como garantía de la tutela judicial efectiva.

De igual forma, procurar una revisión critico-práctica de las principales problemáticas del proceso ejecutivo y la manera de resolverlas. Elementos estos que le permitirán edificar los fundamentos teóricos de su proceso de análisis y resolver el problema jurídico que se le presente en consideración de su función de administrar justicia, lo cual lo convierte en un sujeto activo y autónomo en la gestión de su aprendizaje integral desde la dimensión del hacer, del saber y del saber hacer.

El discente desarrollará su conocimiento sobre la base de problemas jurídicos reales en esta materia, elementos que le permitirán edificar los fundamentos jurídicos que servirán como cimiento de su proceso de análisis y de esa manera estará en plena capacidad de resolver determinado problema en consideración de su función de administrar justicia.

En concreto se pretende:

- Que el discente desarrolle actitudes que le permitan identificar los aspectos más problemáticos del proceso ejecutivo.
- Que el discente desarrolle actitudes y conocimientos que le permitan plantear los mecanismos de análisis al momento de tomar decisiones.
- Dotar a los servidores de la rama de las herramientas necesarias y actuales de análisis para resolver problemas relacionados con medidas cautelares, especialmente la relacionada con el embargo de dineros públicos.
- Dotar a los servidores de la rama de las herramientas necesarias y actuales de análisis para resolver problemas relacionados con la liquidación de las sumas ejecutadas.



UNIDAD 1: EL PROCESO EJECUTIVO

UNIDAD 1	EL PROCESO EJECUTIVO
OBJETIVO GENERAL	Fortalecer y consolidar el conocimiento de los jueces sobre el proceso ejecutivo verificando sus vicisitudes y problemáticas más comunes, en aras de mejorar la calidad de las decisiones judiciales y asegurar una correcta administración de justicia.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Generar un adecuado conocimiento sobre los principales obstáculos a los que el discente se ve enfrentado, en el desarrollo general del proceso ejecutivo.
COMPETENCIA ESPECÍFICA	Que el discente desarrolle actitudes que le permitan identificar los aspectos más problemáticos del proceso ejecutivo.

1.1 LA COMPETENCIA DEL JUEZ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Este aparte se centrará en el “quién” como expresión primigenia del carácter instrumental del derecho procesal, como quiera que éste tiene como fin último la trascendental tarea de poner fin a un conflicto jurídico sometido al conocimiento de la autoridad judicial, lo que conduce a afirmar que el derecho procesal es la herramienta por excelencia que garantiza el derecho sustancial.

Ahora bien, en lo atinente a la competencia, conceptualmente esta se entiende como “la distribución de los asuntos que cada juez debe conocer en ejercicio de la función jurisdiccional. Esto implica que mientras todos los jueces de la República ejercen la jurisdicción, lo hacen respetando los límites que les impone la competencia. Por ello puede decirse que la competencia le permite al juez saber respecto de qué asuntos puede ejercer la función jurisdiccional.”²

² SANABRIA SANTOS, Henry. *Derecho Procesal Civil General*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2021. P. 132.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Así las cosas, adentrarse en las competencias de los jueces y tribunales en materia de procesos ejecutivos obliga a recordar la cláusula general que le atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la atribución para resolver este tipo de litigios de conformidad con los Arts. 104.6 y 297 del CPACA, disposiciones que aluden del denominado título de recaudo o ejecutivo cuando estos provengan de los siguientes instrumentos:

- Sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública.
- Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible.
- Contratos, documentos en que consten las garantías, actos administrativos contractuales, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones.
- Copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de autoridad administrativa.

En armonía con ello, el legislador ha consagrado distintos factores a fin de conferir a jueces y juezas la atribución específica para conocer de este tipo de acción de conformidad con su organización jerárquica, destacándose como factor protagónico para esos efectos a partir de la reforma introducida al por la ley 2080 de 2021, el denominado **factor de conexidad**.

De acuerdo con lo previsto en el Art. 23 del CGP el factor de conexidad permite otorgar competencia para conocer de un asunto específico a determinado juez con fundamento en la competencia que previamente le hubiere sido asignada. Se refiere a que la competencia inicialmente otorgada absorbe a los demás procesos que deben promoverse con posterioridad en lo que tiene que ver con el mismo asunto litigioso. El Art. 298 del CPACA modificado por el Art. 80 de la Ley 2080 de 2021 introdujo este factor al procedimiento del proceso ejecutivo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, indicando que, una vez hayan vencido los términos a los que se refiere en el artículo 192 del CPACA sin que se haya cumplido con la condena impuesta, **el juez que la haya proferido librará mandamiento ejecutivo**, previa solicitud del acreedor.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En la misma línea, tratándose de la conciliación aprobada por el juez de lo contencioso administrativo aplicará el mismo factor, es decir, será competente el juez que la aprobó, mientras que en relación con la ejecución forzada de la obligación proveniente de un laudo arbitral o de un contrato o de otro título, se deberá acudir a los factores de competencia por **cuantía** y **territorio**.

En efecto, el Art. 155.7 del CPACA radica en cabeza de los jueces administrativos en primera instancia el conocimiento de los procesos ejecutivos distintos a los provenientes de sentencias o conciliaciones aprobadas judicialmente cuando su cuantía no exceda de 1500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, regla que se aplica a los tribunales administrativos para conocer de dichos procesos cuando la cuantía exceda dicha cantidad de conformidad con el artículo 154.7 *ejusdem*.

Miremos unos ejemplos que grafican estas reglas de competencia.

● **FACTOR DE CONEXIDAD TRATÁNDOSE DE PROVIDENCIAS JUDICIALES.**

Juan obtuvo condena a su favor y en contra de la **entidad B**, proferida por el **Juez Administrativo C**. La suma de la condena fue de \$100.000.000.00. La sentencia de primera instancia fue confirmada por el Tribunal **Administrativo**. 10 meses después de ejecutoriada la sentencia de segunda instancia (ver inciso 2 del Art. 192 del CPACA) la **entidad B** no le ha pagado la suma indicada en la sentencia. La competencia para conocer del proceso ejecutivo le corresponde al **Juez Administrativo C** como quiera que fuera ese juzgado el que profirió la sentencia condenatoria de primera instancia.

Según esto, respecto del factor de conexidad, tratándose de providencias judiciales, deben ser ejecutadas ante la misma jurisdicción y ante el mismo juez de primera instancia que la profirió, una vez la obligación se haga exigible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 192 del CPACA.

● **FACTOR DE CONEXIDAD TRATÁNDOSE DE CONCILIACIONES APROBADAS POR EL JUEZ DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

Juan llegó a un acuerdo conciliatorio con la **entidad B**. La suma acordada fue de \$100.000.000.00. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley 640 de 2001 el acuerdo fue aprobado por el **Juez Administrativo C**. Llegado el plazo acordado para que la **entidad B** pagara esa suma, sin que lo hubiere hecho, **Juan** deberá acudir al **Juez Administrativo C**, autoridad con competencia para tramitar el ejecutivo como quiera que fuera la que aprobó el acuerdo conciliatorio.



Como se advierte, la diferencia fundamental con el factor de conexidad tratándose de conciliaciones, es que el termino para su exigibilidad lo impone la voluntad de las partes aprobada por el juez de lo contencioso administrativo y no la ley.

● FACTOR DE COMPETENCIA TRATÁNDOSE DE LAUDOS ARBITRALES.

Juan obtuvo laudo arbitral a favor en un tribunal de arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá, donde el convocado fue la **entidad B**. El contrato objeto de dicho trámite arbitral tuvo como objeto la construcción de un puente en la ciudad de Cali. La suma por la cual fue condenada la **entidad B** y que no pagó dentro de la oportunidad debida fue de \$5.000.000.000.00. El juez competente para conocer de dicho proceso ejecutivo será, en primera instancia, el **Tribunal Administrativo D** del Valle del Cauca, por las siguientes razones: (i) por razón de la cuantía (numeral 6 del Art. 152 del CPACA) por ser de más 1.500 SMLMV y (ii) por razón del territorio (numeral 4 del Art. 156 del CPACA) como quiera que fuera Cali la ciudad donde debía ejecutarse el objeto del contrato que dio lugar al laudo arbitral no pagado.

El ejemplo permite resaltar que en materia de títulos ejecutivos que provengan de laudos arbitrales los factores determinantes son los de la cuantía y el territorio y no el de conexidad, lo que encuentra lógica en tanto que el laudo no puede ser proferido ni aprobado por el juez contencioso administrativo.

Finalmente, en lo relacionado con la competencia, se debe señalar que en el caso de presentarse demandadas cuyo título descansa en títulos valores que garanticen una obligación surgida de la actividad contractual del Estado, se debe tener en cuenta que el Art. 619 del Código de Comercio dispone que estos son documentos que incorporan un derecho cierto y que legitima a su tenedor para ejercerlo de manera literal y autónomamente, los cuales pueden ser de varios tipos, a saber, crediticios, corporativos o de participación (contenedores de acciones de sociedades o participación en las mismas), de tradición o representativo de mercancías.

Por sus características, la ejecución de este tipo de instrumentos negociales ha generado dudas al interior de la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo que ha dado lugar a que la jurisprudencia adopte la siguiente regla:



“La existencia del negocio jurídico causal o subyacente a los títulos valores adquiere relevancia para efectos de determinar si esta jurisdicción es competente para conocer de las acciones cambiarias por cuanto nuestro Código de Comercio acoge el criterio expuesto por la doctrina italiana atinente a que el título valor es considerado, en relación con la causa que lo subyace, como causal y al mismo tiempo abstracto³, lo cual significa que frente a la acción cambiaria que se cimienta en el título valor se puede oponer la causa que le da origen al mismo entre las partes intervinientes en el negocio jurídico (teoría de la causalidad) pero no puede oponerse respecto de quienes no intervinieron en el acto jurídico que le dio origen a título (teoría de la abstracción).

La jurisprudencia de esta Corporación a partir del año 2002⁴ ha venido sosteniendo que cuando el título valor permanece en poder de las partes intervinientes del negocio que lo subyace, adquiere plena relevancia la relación causal y, por consiguiente, el deudor puede oponer dentro de la acción cambiaria las excepciones derivadas del negocio jurídico que sirve de causa para la creación del título, de manera que si el contrato que subyace al título valor es estatal, el título no ha sido puesto en circulación⁵ y el juez natural del contrato es el juez de lo contencioso administrativo, éste deberá conocer de la acción cambiaria.

Contrario sensu, si el título valor ha sido puesto en circulación, el deudor no podrá oponer dentro de la acción cambiaria las excepciones derivadas del negocio jurídico estatal que lo subyace, por ende, el título valor se abstrae de la causa que le dio origen y en tales condiciones el juez que debe conocer del proceso ejecutivo será el de la jurisdicción ordinaria.”⁶

³ RAVASSA Moreno G. J. *Nuevo Curso de Título Valores*. Universidad Santo Tomás 1999. pág. 225

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera. Auto del 21 de febrero de 2002. Exp. 19270.

⁵ Salvo que, a pesar de haber sido puesto en circulación, exista un endoso de retorno y el título valor vuelva al poder del beneficiario inicial que, a su vez, es parte interviniente en el negocio jurídico estatal e intente la acción cambiaria contra el obligado directo.

⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 34.738 (sentencia del 19 de agosto de 2009). M.P. Myriam Guerrero de Escobar.



De este pronunciamiento jurisprudencial deben extraerse las siguientes reglas:

- Si el negocio jurídico causal o subyacente a los títulos valores, es un contrato estatal, se activa la jurisdicción de lo contencioso administrativo para conocer del proceso ejecutivo, vía acción cambiaria.
- El título valor con la característica señalada debe permanecer en poder de las partes intervinientes del negocio que lo subyace.
- Si el título valor se pone en circulación ya no se puede discutir sobre el negocio subyacente.
- Si el título valor se puso en circulación la jurisdicción que conocerá del proceso ejecutivo será la ordinaria.

1.2 LA INADMISIÓN DE LA DEMANDA EJECUTIVA Y LA NEGACIÓN DEL MANDAMIENTO DE PAGO.

Nos referimos a decisiones judiciales que pueden proferirse por el juez cuando encuentra en el caso concreto que no están dadas las condiciones legales para librar mandamiento ejecutivo.

● INADMISIÓN:

Ocurre en el evento de encontrar que se ha hecho una indebida acumulación de pretensiones ejecutivas o cuando se incumple con alguno de los requisitos exigidos en los artículos 162 y 166 del CPACA tal y como lo ha señalado el Consejo de Estado atendiendo a la finalidad de la providencia judicial, que no es otra que permitir que la demanda se subsane por encontrar que no cumple con las exigencias formales requeridas, lo que ha llevado a que se precise que por vía de inadmisión no es dable que se faculte al ejecutante para completar los documentos que deban integrar el título ejecutivo. Piénsese, por ejemplo, en un título ejecutivo complejo que carece de sus documentos integrantes, circunstancia en la que lo procedente será podría entonces derivar en la negación del título ejecutivo y no en la inadmisión de la demanda.⁷

⁷ *COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 31.756 (auto del 3 de agosto de 2006). M.P. Alíer Hernández Enríquez.*



Así las cosas, el incumplimiento de los requisitos de forma tales como los requisitos de la demanda y anexos, así como la debida acumulación de pretensiones generará la inadmisión de la demanda ejecutiva, mientras que el incumplimiento de los requisitos de fondo relativos a la existencia del título ejecutivo acarrea la negativa de librar mandamiento de pago.⁸

● NIEGA EL MANDAMIENTO EJECUTIVO:

Este escenario plantea que el juez debe negar el mandamiento ejecutivo cuando encuentre que el título examinado no satisface los requisitos de claridad, exigibilidad y expresividad que le otorguen el mérito correspondiente.

Ahora bien, en relación los atributos del título para que se libre mandamiento de pago, se ha suscitado una controversia relativa a la validez de actos administrativos o de las convenciones contractuales que sirven de fundamento al título y la facultad que tendría el juez para definir si son o no nulos.

Al respecto, en un principio el Consejo de Estado consideró que en el proceso ejecutivo era dable realizarse un examen de legalidad de los actos administrativos que conformaran el título ejecutivo e incluso anularlo en la sentencia que pusiera fin al proceso,⁹ posición que fue modificada al considerar que el cuestionamiento de legalidad de un acto administrativo es propio del juicio de legalidad del a través de los mecanismos procesales destinados para el efecto so pena de vulnerarse el debido proceso, de manera que, hoy por hoy, se impone colegir que de existir duda acerca de la legalidad del acto administrativo o contractual que funge como título ejecutivo, ello se debe ventilar mediante el proceso adecuado y solicitar la suspensión del proceso ejecutivo por prejudicialidad¹⁰, lo que se traduce en que no resulta procedente auscultar la validez del acto que constituye el título ejecutivo y por consiguiente tampoco es dable que prospere la excepción que en ese sentido proponga el ejecutado.

⁸ *COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 31.941 (auto del 10 de diciembre de 2009). M.P. Ruth Stella Correa Palacio.*

⁹ *Consejo de Estado, Sección Tercera, posición reiterada entre otras en sentencias del 4 de diciembre de 2002. Exp. 17951, autos: del 30 de enero de 2003. Exp. 21620, del 22 de enero de 2004. Exp. 25617 y del 16 de septiembre de 2004. Exp. 25057.*

¹⁰ *Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 27 de julio de 2005, criterio reiterado en auto del 30 de enero de 2008. Exp. 30240 y Sentencia del 13 de abril de 2016. Exp. 35010*



Lo anterior, en palabras del Consejo de Estado, “porque el proceso ejecutivo perdería su principal sustento en caso de que el juez del proceso ejecutivo tuviese que analizar la legalidad de los actos administrativos o contractuales en los cuales se fundamenta la ejecución, pues se estaría arrogando competencias propias del juez ordinario”¹¹

● **RECURSO DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE NIEGA MANDAMIENTO DE PAGO.**

De conformidad con el Art. 234.1 del CPACA, el auto que niegue el mandamiento ejecutivo es susceptible del recurso de apelación y en consecuencia, si el demandante pretende controvertir dicha decisión judicial, deberá atender a lo previsto en el parágrafo 2 de esta disposición legal en la medida que allí se prescribe que “en los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.”

Aspecto que debe llamar la atención, es el concerniente a la posibilidad de que el demandante, en vía del recurso de apelación contra el auto que niegue el mandamiento de pago integre el título para que se revoque la decisión, tesis prohijada por la jurisprudencia del Consejo de Estado en vigencia del CCA¹² y que ha sido revaluada por la misma Corporación al señalar que la única oportunidad para constituir el título es en la demanda, ya que “resulta inadmisibles que se pretenda, a lo largo del proceso, mejorar o completar la documentación que lo conforma, por cuanto no es en cualquier momento de su tramitación ni cuando el demandante lo desee que se deben aportar tales documentos, sino que la existencia del título ejecutivo, simple o complejo, debe advertirse desde el mismo momento en que se estudia el libelo introductorio, para decidir si se libra o no el mandamiento de pago.”¹³

¹¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 47.487 (auto del 9 de diciembre de 2013). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

¹² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 31.756 (auto del 14 de noviembre de 2002). M.P. Alíer Hernández Enríquez.

¹³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 32.541 (auto del 24 de enero de 2007). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



1.3 EL MANDAMIENTO EJECUTIVO.

El mandamiento ejecutivo es el punto de partida del proceso ejecutivo por lo que su trascendencia salta a la vista en tanto que su adopción conlleva que el juez constató, al menos provisionalmente, que el título ejecutivo en que el actor fundamenta sus pretensiones presta mérito ejecutivo, esto es, que contiene una obligación clara, expresa y exigible que proviene del deudor.

Sobre el particular, conviene recordar que es ajeno al proceso ejecutivo que se profiera auto admisorio de la demanda, sin embargo, la adopción del mandamiento ejecutivo deja ver que el juez constató que la demanda cumple con los requisitos formales para darle trámite al proceso, lo que "implica que el juez encontró que la demanda reunía los requisitos legales y que el título era ejecutivo: es el mandamiento ejecutivo o de pago"¹⁴.

Por consiguiente, para librar mandamiento ejecutivo se requiere un examen previo encaminado a verificar la correcta integración del título con los documentos que deban acompañarlo y con la acreditación de los requisitos formales y sustanciales de la demanda¹⁵, de cara a las normas sustanciales y procesales aplicables para el efecto, que van desde aquellas concernientes a la competencia del juez, hasta las relativas a los requisitos de la demanda y la verificación misma de que la obligación sea clara, expresa y exigible.

Un aspecto controversial que debe asumir el juez contencioso administrativo para librar mandamiento ejecutivo y que toca directamente el análisis que debe hacer para ello, es el relativo a los documentos que constituyen título ejecutivo de conformidad con las normas del CPACA y el procedimiento previsto para hacer efectivo el cumplimiento de una condena. Al respecto, se advierte una contradicción entre lo dispuesto en el primer inciso del Art. 192 y el numeral 1 del Art. 297 del mismo Código, como quiera que la primera disposición legal se refiere a condenas que no impliquen el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero y la segunda, establece que será título ejecutivo las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la jurisdicción de lo Contencioso administrativo, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas de dinero, regla que nada

¹⁴ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Código General del Proceso Parte Especial*. 2ª edición. Dupré Editores. Bogotá 2019. P. 424

¹⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA Expediente No. 2586-2013 (sentencia de 27 de agosto de 2015). M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

dice respecto otros tipos de obligaciones, lo cual puede llevar a confusiones y dificultades al momento de estudiar una sentencia que fungiendo como título ejecutivo se presente con la pretensión de ejecutar una obligación no dineraria.

La solución a dicha controversia debe asumirse a partir de lo previsto en el numeral 6 del artículo 104 del CPACA, según el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo conoce de los procesos ejecutivos derivados, entre otras, de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta, lo que impone colegir que se podrá tener como título ejecutivo cualquier condena que imponga obligaciones dinerarias o no, siempre que sean claras, expresas y exigibles, posición que ha sido prolijada por el Consejo de Estado.¹⁶

Otra controversia que se suma a la ya expuesta, tiene que ver con la posibilidad de librar mandamiento ejecutivo cuando el título provenga de un acto administrativo que no ha sido proferido con ocasión de un contrato estatal, discusión que se origina a partir de lo que consagran los Arts. 104.6 y 297.4 del CPACA, habida cuenta que el primero no contempla dentro de los ejecutivos que son del conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a los derivados de actos administrativos, mientras que el segundo señala que para efectos del aludido Código, se deben tener como títulos ejecutivos las copias auténticas de los actos administrativos que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles.

La contradicción expuesta obliga al juez a adoptar una de dos posiciones, la primera, exegética si se quiere, se inclina por no proferir mandamiento ejecutivo y remitir el asunto a la jurisdicción ordinaria bajo la consideración que el Art. 104 no confiere expresamente atribución alguna para conocer de procesos ejecutivos que tengan como fuente actos administrativos en los que consten obligaciones claras expresas y exigibles.

La segunda, a partir de una interpretación que apunte a darle sentido útil al artículo 297.4, sostendría que el juez detenta la competencia para asumir el conocimiento de la demanda y librar el mandamiento ejecutivo si se dan los presupuestos para ello, toda vez que la aludida disposición legal es clara en señalar que para los efectos del Código los actos administrativos son títulos ejecutivos, lo que significa, en aras de dotar de utilidad a la norma,

¹⁶ *COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA Expediente No. 2586-2013 (sentencia de 27 de agosto de 2015). M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.*



que el juez debe conocer de las demandas ejecutivas que se soporten en este tipo de títulos, posición que se reforzaría si se atiende a que el juez administrativo, dada su especialidad, es el idóneo para determinar si un acto administrativo contiene una obligación exigible dada su firmeza y carácter ejecutorio, siendo entonces un litigio originado en actos sujetos al derecho administrativo según las voces de la cláusula general de competencia de la jurisdicción que prevé el artículo 104 del CPACA.

De todas formas, se destaca que es imprescindible que el estudio de la demanda ejecutiva debe hacerse con énfasis en todos estos factores, (competencia, obligación clara, expresa y exigible, requisitos formales y materiales de la demanda), siendo forzoso que el mandamiento de pago se motive adecuadamente, incluso haciendo referencia al alcance probatorio de los documentos que le sirven de sustento.

Concluyendo que se encuentran dadas las condiciones para librar mandamiento ejecutivo, este debe contener, como mínimo, la orden al deudor para que pague el capital insoluto más los intereses causados.

En relación con esta orden, se destaca que el Art. 431 del CGP aplicable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por integración normativa, establece que si la obligación versa sobre una cantidad líquida de dinero, se debe ordenar dentro de los 5 días siguientes junto con los intereses desde que se hicieron exigibles hasta la cancelación de la deuda.

Sobre el particular, no puede perderse de vista que en virtud del inciso 3 del Art. 192 del CPACA, en el evento en que se quiera ejecutar una suma de dinero cuyo título ejecutivo sea una sentencia, los intereses moratorios empiezan a correr a partir de la ejecutoria de la sentencia que contiene dicha condena, lo que se traduce en que el mandamiento de pago debe ordenar el pago de estos a partir de la fecha en que la decisión judicial (título ejecutivo) haya quedado ejecutoriada, esto, sin perjuicio de lo que ordena el inciso 4 *ejusdem* según el cual, si se cumplen 3 meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que el o los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para que la cumpla, cesa la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud correspondiente, siendo necesario mencionar que en el mandamiento de pago el juez deberá adecuar el cobro de intereses a los límites legamente aplicables, deber que impone el Art. 430 del CGP al indicar que el mandamiento de pago se librará en la forma pedida por el demandante, **o en la forma que**



el juez considere legal, de suerte que la pretensión de reconocimiento de intereses que supere los límites acordados en la ley sería entonces ilegal y el juez deberá adecuarlos a los máximos permitidos.

A modo de ejemplo, supóngase que **Juan**, contratista del Estado con régimen de Ley 80 de 1993, presentó demanda ejecutiva con pretensiones de \$100.000.000.00 más el reconocimiento de intereses por el 15% anual contra la **entidad B**. El **Juez Administrativo C** al momento de hacer su análisis consideró que se cumplen con los requisitos para librar mandamiento de pago, pero en dicha providencia redujo el pedimento de intereses del 15% al 12% anual, en virtud de lo dispuesto por el numeral 8 del Art. 4 de la Ley 80 de 1993.

Por otra parte, cuando se pretenda la ejecución de sumas de dinero pactadas en moneda extranjera, el juez deberá dictar el mandamiento en la divisa correspondiente fijando la tasa vigente para el momento del pago según las voces del Art. 431 del CGP.

Ahora bien, en los casos en que no se haya pactado la tasa de cambio, la regla dispuesta en la aludida disposición legal no parece ofrecer una solución para dictar el mandamiento ejecutivo, ya que, como lo sostuvo el Consejo de Estado¹⁷ en vigencia del Art. 489 del CPC replicado en el Art. 431 del CGP, la norma no regula expresamente este evento sino que supone que al respecto existe acuerdo previo, por ello ha considerado que la tasa aplicable, cuando no se hubiere pactado, sería la del día en que se contrajo la obligación, por ejemplo, la del día en que quedó ejecutoriado el acto contractual, regla soportada en el artículo 80 de la Resolución Externa 08 de 2000 del Banco de la República.

Esta posición del Consejo de Estado, aunque parece ser insular, resulta plausible acudiendo a lo dispuesto en la Circular Externa 08 de 2000 del Banco de la República “Por la cual se compendia el régimen de cambios internacionales”, que en su artículo 79 establece lo siguiente:

Artículo 79o. OBLIGACIONES EN MONEDA EXTRANJERA. Las obligaciones que se estipulen en moneda extranjera y no correspondan a operaciones de cambio **serán pagadas en moneda legal colombiana a la tasa de cambio representativa**

¹⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 31.941 (auto del 30 de noviembre de 2006). M.P. Alíer Hernández Enríquez.



del mercado en la fecha en que fueron contraídas, salvo que las partes hayan convenido una fecha o tasa de referencia distinta. (negrillas y subrayas fuera de texto)

Por lo tanto, ante la falta de certeza sobre el evento en que no se haya pactado la tasa de cambio, lo recomendable será seguir el razonamiento del Consejo de Estado, el cual tiene una base normativa sólida para sustentarlo.

A su turno, si se trata de obligaciones de dar especie o bienes de género distintos a dinero, el artículo 432 del CGP enseña que el mandamiento debe contener la orden dirigida al ejecutado para que los entregue en el lugar indicado en el título o en el juzgado cuando ello no sea posible, dentro del plazo que fije el juez para el efecto, más los perjuicios moratorios que se hubiesen pedido.

En cuanto las obligaciones de hacer, el artículo 433 del CGP dispone que en el mandamiento de pago se debe ordenar al deudor ejecutar el hecho en el término que fije el juez y el pago de los perjuicios moratorios que se hayan causado por el incumplimiento siempre que se hayan solicitado en la demanda, mientras que si la obligación es de suscribir documentos, se debe prevenir al ejecutado que si no lo suscribe dentro de los 3 días siguientes a la notificación del mandamiento, el juez lo hará en su nombre, para lo cual se debe allegar copia de la minuta del documento y de ordenar el pago de perjuicios de conformidad con el artículo 434 *ibíd.*

Finamente, cuando la obligación insoluta sea de no hacer, el juez, en el mandamiento ejecutivo, ordenará que se destruya lo hecho dentro de un plazo prudencial más el pago de los perjuicios moratorios si se han pedido en la demanda.

1.4 EL MANDAMIENTO DE PAGO EN EJERCICIO DEL FACTOR DE CONEXIDAD.

El Art. 298 del CPACA, modificado por el Art.80 de la Ley 2080 de 2021, consagra un mecanismo tendiente a ejecutar forzosamente las obligaciones derivadas de condenas impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conciliaciones aprobadas por esta y laudos en que haya sido parte una entidad pública.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Respecto las primeras, la norma dispone que transcurridos los términos establecidos en el artículo 192 del CPACA, sin que se haya pagado la condena, el juez o magistrado competente según el factor de conexidad, librará mandamiento ejecutivo, previa solicitud del acreedor, para lo cual deben acudir a la integración normativa con el CGP.

En ese orden, la ejecución en estos casos no debe estar precedida de la presentación de demanda al tenor de lo que dispone el artículo 306 del CGP, y la ejecución deberá llevarse a cabo dentro del mismo expediente que dio lugar a la sentencia condenatoria, bastando con que se eleve la solicitud al juez para que este trámite la ejecución forzada de la obligación contenida en la providencia judicial en la que se dispuso la condena, luego de lo cual el juez deberá hacer el análisis sobre los requisitos de forma y de fondo del título ejecutivo a efectos de librar mandamiento de pago, esto es:

- Que la obligación sea clara, expresa y exigible.
- Que el solicitante haya presentado la solicitud de pago según lo exige el Art. 192 del CPACA cuando la condena consista en el pago o devolución de una suma de dinero.
- Que hayan transcurrido los plazos de exigibilidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 192 del CPACA, esto es, 10 meses para el cumplimiento de condenas que consistan en el pago o devolución de sumas de dinero, y 30 días para el cumplimiento de condenas que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero.
- De acuerdo con el contenido de la sentencia que impuso la condena, determinar con exactitud quién es el deudor que no ha pagado su obligación. Esto por cuanto es posible que el extremo demandado sea integrado por varias entidades.
- Determinar si hay lugar a reconocer intereses, desde cuándo y a que tasa.

Por otra parte, el inciso segundo de la norma bajo análisis contiene una variación a la regla explicada cuando el título lo constituye una conciliación aprobada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo o un laudo arbitral en que hubiere sido parte una entidad pública. Se advierte entonces que, en dichos eventos, el término para la exigibilidad de la obligación derivada de estos títulos ejecutivos es de 6 meses contados desde la firmeza



de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, previa solicitud del acreedor. En lo demás, el juez deberá constatar los mismos requisitos que se señalaron en líneas anteriores para definir si libra el mandamiento de pago.

Ahora bien, dada la integración normativa que debe hacerse con el artículo 306 del CGP, es necesario advertir que la regla prevista en la referida norma procesal civil respecto de la notificación por estado del mandamiento ejecutivo cuando la ejecución se formule dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o a la notificación del auto que ordene estarse a lo resuelto por el superior, sólo procedería en caso de que el deudor sea una persona derecho privado, ya que, si se trata de entidades públicas, el término para solicitar la ejecución será el previsto en el Art. 192 del CPACA. Así mismo, no puede perderse vista que, respecto de las entidades públicas, su notificación siempre debe hacerse conforme en el Art. 199 del CPACA por ser una norma especial.¹⁸

También es necesario precisar que el mandamiento de pago que se profiera teniendo en cuenta para ello una providencia de condena, faculta al juez de la ejecución a interpretar el título. Al respecto, el Consejo de Estado ha fijado la siguiente regla:

7.4.3. Si bien el proceso ejecutivo está previsto exclusivamente para obtener el cumplimiento de la condena judicialmente impuesta y de ninguna manera constituye una herramienta o mecanismo para reabrir los debates agotados en el respectivo proceso declarativo, lo cierto es que el juez del proceso ejecutivo debe armonizar la orden con los límites previstos a nivel constitucional, legal y jurisprudencial.

7.4.4. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado que el mandamiento de pago no se convierte en una situación inamovible para el juez, pues es posible liquidar el monto de las sumas adeudadas, justamente, con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal y que observe los límites previstos en el ordenamiento jurídico.

¹⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 63.931 (auto del 29 de enero de 2020). M.P. Alberto Montaña Plata.



7.4.4.1. En efecto, en sentencia del 28 de noviembre de 2018, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, señaló que «el Consejo de Estado en diversas oportunidades ha analizado la anterior disposición [artículo 446 del Código General del Proceso], en consonancia con el artículo 430 del Código General del Proceso y la facultad de saneamiento prevista en el artículo 42 ibídem, concluyendo que el mandamiento de pago no se convierte en una situación inamovible para el juez, pues con posterioridad a la expedición de esta providencia es posible variar el monto de las sumas adeudadas con el fin de adoptar una decisión que se ajuste a la realidad procesal de cara al título ejecutivo, así como a los demás elementos de juicio que obren en el expediente». Conviene precisar que esta decisión fue dictada en un proceso ejecutivo promovido para obtener el cumplimiento de una condena judicial.¹⁹

Se considera entonces que los títulos ejecutivos que provienen de sentencias judiciales y carecen de claridad en cuanto a la suma que debe ser pagada, pueden ser objeto de interpretación por parte del juez, máxime cuando, en virtud del factor de conexidad, el juez de la ejecución es el mismo que la profirió.

Si bien podría colegirse que la regla expuesta aplica de forma exclusiva para los títulos derivados de sentencias, algunos pronunciamientos judiciales dejan ver que la interpretación del título en cuanto a su claridad también se predica de otros, como se puede concluir del pronunciamiento emitido por la Sección Primera del Consejo de Estado²⁰ en sede de tutela en la que si bien se dejó sin efectos la decisión de un juez en la que interpretó el título ejecutivo para determinar su claridad, ello obedeció a que la interpretación fue errónea más no a que careciera de dicha facultad. En efecto, la aludida providencia judicial señaló: “Ahora, frente al defecto sustantivo, fundamentado en una evidente contradicción entre las consideraciones de la sentencia y la decisión por acudir a elucubraciones, a profundos análisis o suposiciones, respecto de la cláusula novena del referido contrato y por basarse en la intención de las partes, observa la Sala que, si bien la sentencia no es contradictoria, lo cierto es que ésta se fundamentó en una errónea interpretación del contenido del título ejecutivo complejo, el cual

¹⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 63.931 (auto del 29 de enero de 2020). M.P. Alberto Montaña Plata.

²⁰ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA Expediente No. 11001-03-15-000-2017-00273-00 (sentencia del 25 de mayo de 2017). M.P. María Elizabeth García González.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

debe comprender los pluricitados requisitos, que emanan directamente del contenido del contrato y de los documentos que sirven para determinar las obligaciones nacidas del mismo” esto implica que si bien el juez está habilitado para interpretar el título ejecutivo, debe hacerlo en el marco de los requisitos de exigibilidad y claridad.

Ahora bien, en cuanto la facultad de interpretación del título en los términos analizados, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido inflexible frente al requisito de la expresividad en tanto que, según se ha puesto de presente por esa Corporación, es forzoso que la obligación aparezca manifiesta de la redacción del título, es decir, que esté expresamente declarada y por tanto el crédito aparezca de forma nítida²¹, posición que es apenas natural teniendo en cuenta que este requisito es propio de la existencia de la obligación.

1.5 LOS MECANISMOS DE DEFENSA DEL EJECUTADO (PREVISTOS TAMBIÉN EN EL CÓDIGO CIVIL Y DE COMERCIO).

El régimen de defensa para controvertir el mandamiento ejecutivo se encuentra en los artículos 298 y 299 del CPACA, y 430 y 442 del CGP, los cuales serán analizados a continuación haciendo énfasis en aquellos aspectos que imponen verdaderos retos para la jurisdicción en vista de las disímiles interpretaciones que pueden surgir. Con todo, se parte de reconocer que las conductas que puede asumir el ejecutado una vez ha sido notificado del mandamiento de pago, van desde guardar silencio, proponer excepciones y presentar el beneficio de excusión, hasta recurrir por vía de reposición el auto que contiene el mandamiento y de esa manera controvertir los requisitos formales del título ejecutivo (artículos 298 y 299 del CPACA, y 430 y 442 del CGP), entre otras.

● RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA EL AUTO QUE LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO.

El recurso de reposición constituye un mecanismo de defensa del demandado que se encuentra dirigido a cuestionar los requisitos formales del título base de ejecución. En ese sentido, se ha entendido, a la luz de lo previsto en el artículo 430 del CGP, que la oportunidad para alegar la carencia de los aludidos requisitos es preclusiva²² y por tanto, una vez ejecutoriado el mandamiento de pago, dicha falencia no podrá ser declarada por el juez en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante la ejecución.

²¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 53.819 (auto del 23 de marzo de 2017). M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

²² BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. *Procesos declarativos, ejecutivos y arbitrales*. 9ª edición. Editorial Temis. Bogotá 2019. P. 504.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Pese a ello, en materia contenciosa administrativa no resulta de recibo la interpretación que apunta a calificar de preclusivo el recurso de reposición en punto de cuestionar los requisitos formales del título ejecutivo, toda vez que los Arts. 298 y 299 del CPACA, modificados por los Arts. 80 y 81 de la Ley 2080 de 2021, habilitaron al juez para que, de oficio, reconozca tales defectos, consagrándose así un deber tendiente a declarar la ausencia de requisitos formales aun habiéndose proferido mandamiento de pago.

Para el efecto, el juez deberá constatar que el título que pretende hacer valer el demandante tenga las cualidades necesarias para que preste mérito ejecutivo y derive en la obligación de pago²³.

Los requisitos formales del título se desprenden del contenido del Art. 422 del CGP, como quiera que prevé que existen requisitos de fondo (sustanciales) pero también de forma, lo que ha llevado a que el Consejo de Estado²⁴ los defina de la siguiente manera:

- i. Las condiciones formales del título ejecutivo exigen que el respectivo documento (i) sea auténtico y (ii) emane del deudor o de su causante (siempre que comporte plena prueba en contra de este), o tenga origen en una sentencia judicial, en una providencia dictada en un proceso policial, en la que se liquiden costas o se señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o en cualquier otro documento que indique la ley. (...)
- ii. Por su parte, los requisitos sustanciales están relacionados con la claridad, expresividad y exigibilidad de la obligación.
- iii. De conformidad con las anteriores precisiones doctrinales y la jurisprudencia de esta Corporación, se tiene que la obligación (a) es expresa si se encuentra especificada en el título y no es el resultado de una presunción legal o de una interpretación normativa, (b) es clara cuando sus elementos aparecen inequívocamente señalados, sin que exista duda respecto del objeto o los sujetos encartados y (c) es exigible cuando su ejecución no depende del cumplimiento de un plazo o condición o, en su defecto, esto ya ha sucedido, según el caso.

²³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 25.803 (sentencia del 26 de mayo de 2010). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A. Expediente 2150-2018 (auto de 23 de enero de 2020). M.P. Rafael Francisco Suárez Vargas



De lo expuesto se impone colegir que en los casos en que alguno o varios de los requisitos anotados no se encuentre acreditado por el demandante y no obstante se libre mandamiento ejecutivo, el demandado podrá recurrir esa decisión informando de dicha circunstancia para que se revoque la decisión, sin perjuicio de la facultad del juez para que lo haga de oficio y de manera posterior conforme se ha explicado.

● PROPOSICIÓN DE EXCEPCIONES DE FONDO.

Las excepciones de fondo tienen como objeto *"evitar la sujeción perseguida por el demandante como resultado concreto del proceso por él provocado"*²⁵, y por tanto son los mecanismos de defensa por excelencia que puede ejercer el ejecutado para discutir hechos, pretensiones y el derecho que el juez, mediante el mandamiento de pago, consideró preliminarmente cierto e indiscutible.

Estos medios de defensa, para lo efectos que se persiguen, deben ser analizados precisando la oportunidad para formularlas y algunas discusiones que se generan respecto de ciertas excepciones.

Respecto de **la oportunidad**: el ejecutado puede formular las excepciones de mérito o de fondo dentro de los 10 días siguientes a la notificación del mandamiento de pago en virtud de lo previsto en el Art. 442.1 del CGP.

Ahora bien, en el evento en que el juez libre mandamiento de pago y el ejecutado interponga recurso de reposición, los 10 días para proponer las excepciones de mérito empezarán a contarse a partir del día siguiente a la notificación del auto que confirmó dicha providencia.²⁶

En caso de que el juez niegue el mandamiento ejecutivo y el superior revoque esa decisión y en consecuencia ordene librar mandamiento de pago, los 10 días para proponer las excepciones de mérito empezarán a contarse a partir del día siguiente a la notificación del auto que se atiene a lo resuelto por el superior de conformidad con lo dispuesto por el Art. 329 del CGP.

²⁵ CLARIA OLMEDO, Jorge A. *Derecho Procesal*. Buenos Aires. Depalma 1982. P. 314, citado en LÓPEZ BLANCO Hernán Fabio, *Código General del Proceso, parte general*. Dupré Editores, Bogotá 2016, P. 454.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Respecto de **ciertas excepciones** de fondo y sus vicisitudes cuando el título ejecutivo es una providencia judicial, una transacción o una conciliación aprobadas judicialmente; cuando la excepción consiste en la nulidad de los actos administrativos contractuales; la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que integren el título ejecutivo y cuando se trata de títulos valores que respalden obligaciones contractuales del Estado, se debe precisar lo siguiente:

Cuando el título ejecutivo es una **providencia judicial, una transacción o una conciliación aprobadas judicialmente**, el numeral 2 del Art. 442 del CGP se encarga de limitar las excepciones que pueden proponerse contra el mandamiento de pago, de suerte que sólo se podrá alegar las siguientes:

- Pago.
- Compensación.
- Confusión.
- Novación.
- Remisión.
- Prescripción.
- Transacción.

Y cuando los hechos sucedan con posterioridad a la providencia:

- Nulidad por indebida representación.
- Falta de notificación.
- Pérdida de la cosa debida.

En cuanto a las vicisitudes que pueden presentarse sobre el particular, se desprende de un posición jurisprudencial asumida por el Consejo de Estado²⁷ en vigencia del CPC (Art. 509) que extiende la limitación de excepciones posibles de plantear en estos casos a aquellos en que el mandamiento de pago se soporta en un título ejecutivo contenido en un acto administrativo, bajo la consideración de que “si el título ejecutivo es un acto administrativo que lleve consigo ejecución, el ejecutado sólo podrá presentar las excepciones que atrás se han reseñado y cualquiera otra que aduzca deberá ser rechazada por improcedente”.

²⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 35.822 (sentencia del 7 de febrero de 2011). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



Pese a lo anterior, esa tesis no tendría sustento en vigencia del CGP toda vez que el mencionado Art. 442 en su numeral 2 usa la locución “providencia” y se refiere al ejercicio de función jurisdiccional y no administrativa, de manera que no permite ningún margen de interpretación que conduzca a señalar que se aplica respecto de títulos que reposen en actos administrativos, de suerte tal que, en vigencia de esta codificación, una tesis como la planteada por el Consejo de Estado sería inaceptable en tanto alejada del contenido de la norma y constitutiva de una infundada limitación al derecho de defensa.

Ahora, si la excepción consiste en la nulidad de los actos administrativos contractuales, tal y como se expuso en el acápite relativo a la providencia que niega el mandamiento ejecutivo, se reitera que la jurisprudencia varió la posición que mantuvo durante un tiempo y que permitía plantear esta excepción y por tanto facultaba al juez de la ejecución a decretar la nulidad del acto (título ejecutivo)²⁸. Las razones del cambio jurisprudencial, como se dijo en su momento, obedecieron a que permitir el cuestionamiento de legalidad de un acto administrativo que se presenta al recaudo ejecutivo, vulnera el debido proceso como quiera que puede estarse presentando el juicio de legalidad del acto ante un juez que no es el competente para ello y mediante un mecanismo distinto al medio de control que corresponde, convirtiendo de paso el trámite de excepciones en el proceso ejecutivo en un proceso ordinario.

Frente a la excepción de **pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos** que integren el título ejecutivo, se fundamenta en que estos han perdido sus efectos por la ocurrencia de una causal prevista en la ley,²⁹ de manera que carecen del carácter ejecutorio que permite a la autoridad que lo expidió ejecutar o efectuar las acciones necesarias para cumplirlo³⁰.

²⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 28.331 (sentencia del 27 de julio de 2005). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

²⁹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 24.609 (sentencia del 19 de febrero de 2009). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³⁰ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. *Manual del Acto Administrativo*. 6ª edición. Librería Ediciones del Profesional. Bogotá. 2014. P.236.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En efecto, el Art. 91 del CPACA dispone que los actos administrativos perderán su obligatoriedad y por lo tanto **no podrán ser ejecutados** en los siguientes casos:

- Cuando sus efectos sean suspendidos provisionalmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- Cuando desaparecen sus fundamentos de hecho o de derecho.
- Cuando al cabo de 5 años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que correspondan para ejecutarlos.
- Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
- Cuando pierdan vigencia.

Fíjese entonces que las causas de pérdida de obligatoriedad de los actos administrativos que pretendan ejecutarse vía proceso ejecutivo están estrechamente relacionadas con el requisito de exigibilidad de la obligación y en ese orden de ideas es un elemento que debe ser analizado por el juez, de allí que el Consejo de Estado haya sostenido que *"al haber perdido la fuerza ejecutoria el acto administrativo integrante del título ejecutivo le quita a éste su condición de exigibilidad, por lo que no es posible continuar con la ejecución"*.³¹

En lo relativo a las excepciones cuando se trata de **títulos valores que respalden obligaciones contractuales del Estado**, se debe indicar que el Consejo de Estado ha sostenido que sólo se permiten proponer aquellas previstas de forma taxativa en el Art. 784 del Código de Comercio, en la medida *"[l]a técnica que demanda la formulación de las excepciones cambiarias exige que los supuestos fácticos que informan el medio exceptivo se hallen contenidos en los supuestos hipotéticos de la norma."*³².

Piénsese, por ejemplo, que **Juan** demanda ejecutivamente a la **entidad B**, con el objetivo de procurar el pago de una factura de venta 5 años después del vencimiento de la factura. En este caso, la acción cambiaria habría prescrito y el ejecutado estaría en facultad de alegar esa circunstancia de conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del Art. 784 del Código de Comercio.

³¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA Expediente No. 0487 (sentencia del 5 de diciembre de 2009). M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

³² *Ibídem*



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Esta posición limita los medios de defensa del ejecutado y deja ver que, tratándose de títulos ejecutivos contenidos en títulos valores, se exige una integración normativa con el Código de Comercio al menos en lo que respecta a las excepciones que pueden proponerse contra el mandamiento de pago.

Tratándose de las excepciones derivadas del negocio jurídico que dio origen a la creación o transferencia del título (Art. 784.12 del Código de Comercio)", puede darse, dentro de la actividad contractual del Estado, que al momento de presentarse la factura (título valor) para su ejecución, el negocio jurídico subyacente ya haya sido liquidado. Por ejemplo, la **sociedad A**, presenta para su ejecución factura que fue expedida en la ejecución de un contrato de obra con la **entidad B**, por valor de **\$1.000.000.000**. La **entidad B** propone como excepción, la contenida en el numeral 12 del Art. 784 del Código de Comercio, toda vez que las actividades allí cobradas no constaban en las actividades que aparecen en el acto de liquidación.

Ante una situación como la planteada, el juez debe tener en cuenta que en términos del Consejo de Estado, solo las diferencias y valores que consten en el acto de liquidación serán las sumas susceptibles de cobro ante el juez de lo Contencioso administrativo:

"Liquidados los convenios 172 y 501, el 22 de abril de 2010, antes de la presentación de la demanda, el 4 de agosto siguiente (fl. 417, c. 3), quedaron resueltas las diferencias y sus deudas o acreencias y, por ende, **constituyen las únicas obligaciones que pueden reclamarse por vía ejecutiva** y, en consecuencia, las facturas allegadas no pueden soportar el mandamiento ejecutivo solicitado, en tanto que agrupadas, cobradas y reconocidas, en sede de liquidación, dejaron un saldo a favor de la ejecutante distinto del que aquí se reclama."³³

Esta situación muestra un escenario especial en el cual pese al tenor literal del título valor, el juez arriba a una conclusión distinta a la del reclamo elevado mediante la demanda, lo que se acompasa con la necesidad de revisar si el título subyacente al contrato estatal ha circulado o no, o si ha permanecido siempre entre las partes del contrato que lo originó ya que, si se transfirió a un tercero, se hará oponible la característica de

³³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 43.011 (sentencia del 29 de julio de 2013). M.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.



independencia al contrato fuente del título, y además de la consecuencia sobre la competencia de la jurisdicción, ya no serán oponibles excepciones relacionadas con el negocio jurídico estatal.³⁴

También se puede hacer uso de las excepciones previstas en el Código de Comercio cuando se cuestione la facultad de quien suscribe el título valor por parte de la entidad estatal. En un interesante caso estudiado por el Consejo de Estado³⁵ que ilustra la idea propuesta, se presentó un pagaré para su ejecución, el municipio demandado propuso excepciones como quiera que el alcalde no estaba facultado expresamente para obligarse a nombre del municipio, lo que dio lugar a que la Corporación judicial señalara lo siguiente:

"A pesar de que la entidad ejecutada no ubica el medio exceptivo en ninguna de los supuestos hipotéticos del artículo 784 del C. de Co., sólo es posible enmarcar el primer supuesto de hecho que funda la excepción, es decir, el atinente a haber suscrito los títulos por un valor mayor al autorizado por el concejo municipal dentro de la excepción que trae la norma en el numeral 3."³⁶

De lo anterior se extrae que al momento de resolver este tipo de excepciones sin que se especifique de manera concreta el numeral taxativamente considerado, el juez debe hacer un esfuerzo "con cierto margen de laxitud"³⁷ para intentar encuadrarla dentro de las previstas en el Art. 784 del Código de Comercio. Así mismo, se encuentra que las excepciones deben evaluarse a fondo acudiendo incluso a normas sustanciales de carácter civil y comercial con el fin de comprobar la configuración de la excepción.

En lo relativo a las excepciones cuando se trata de los **modos de extinción de las obligaciones contenidos en el Art. 1625 del Código Civil**, esto es: la solución o pago, la novación, la transacción, la remisión, la compensación, la confusión, la pérdida de la cosa que se debe, por nulidad o por la rescisión, por el evento de la condición resolutoria, su proposición por

³⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 19.270 (sentencia del 21 de febrero de 2002). M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

³⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 34.738 (sentencia del 19 de agosto de 2009). M.P. Myriam Guerrero de Escobar.

³⁶ *Ibídem.*

³⁷ *Ibídem.*



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

el demandado ha sido validada por el Consejo de Estado³⁸ al considerar que los modos de extinción de las obligaciones constituyen excepciones válidas al mandamiento ejecutivo salvo en proceso ejecutivos cuyo título sea una sentencia o providencia judicial.

Ahora bien, el uso de estas y de cualquier excepción posible de proponer genera una carga mínima al demandado de suerte que “no debe limitarse simplemente a proponerla, sino que debe exponer los hechos que le sirven de soporte a dicho medio exceptivo, pues lo que precisamente caracteriza a una excepción de fondo es que con ella el demandado trae a colación hechos diferentes con miras a atacar la pretensión.”³⁹

En ese sentido, y como quiera que la intención del demandado (ejecutado) es controvertir el derecho que se pretende ejecutar, el mismo Art. 442 del CGP establece que quien propone las excepciones de mérito deberá expresar los hechos en que se funden y acompañar las pruebas relacionadas.

A partir de la verificación del cumplimiento de la carga del ejecutado, el juez se ve llamado a un reto determinante: adelantar un proceso cognoscitivo, pues tendrá que analizar el material probatorio que allegue el ejecutado en cada caso y declarará probada o no la excepción ya que “tiene como nota característica dominante, más no única, que existe falta de certeza acerca del derecho cuya declaración se pide y se quiere con la sentencia poner fin a la incertidumbre”.⁴⁰

En ese sentido, se llama la atención del discente en cuanto a que, para la verificación de la configuración o no de tal o cual excepción de mérito, tendrá que tener en cuenta normas sustanciales, civiles, comerciales, pero también de derecho público, situación que se encuentra advertida por la doctrina, en el evento específico de la prescripción así:

“El juez administrativo, de ser sumamente cuidadoso en lo que concierne con la prescripción, pues tratándose de títulos ejecutivos de naturaleza contractual como lo es el acta de liquidación bilateral del contrato estatal, es recurrente que se plantea tal medio exceptivo sobre

³⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 32.666 (sentencia del 11 de noviembre de 2009). M.P. Ruth Stella Correa Palacio.

³⁹ SANABRIA SANTOS, Henry. *Derecho Procesal Civil General*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2021. P. 520.

⁴⁰ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Código General del Proceso Parte Especial*. 2ª edición. Dupré Editores. Bogotá 2019. P. 40.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

la base que existió la prescripción, porque en el documento liquidatorio se reconocieron obligaciones que surgieron de la ejecución contractual que no se reclamaron durante esa etapa sino en la posterior, es decir, la de liquidación. En este caso, no será procedente la excepción, pues la liquidación es el momento oportuno y propicio para que las partes puedan realizar los reconocimientos a que haya lugar, sin que pueda alegarse la procedencia de dicha excepción. Se trata de contratos de ejecución sucesiva y no instantánea y por tanto, resulta válido pactar obligaciones en el acta de liquidación bilateral. Nótese, además, incluso, que los términos de caducidad del medio de control de controversias contractuales, se cuentan, necesariamente, desde la finalización del contrato o de la preclusión del momento para liquidar bilateralmente el contrato estatal y no desde el momento en que se inició la ejecución del negocio jurídico estatal.”⁴¹

Así las cosas, se insiste en que el reto para el juez de lo contencioso administrativo, tratándose de las excepciones fundamentadas en los modos de extinción de las obligaciones, es mayúsculo como quiera que abre la puerta al análisis de múltiples situaciones que le exigen acudir a disciplinas que pueden resultar extrañas a las estudiadas en el día a día del juzgado.

Finalmente, se debe señalar que el Consejo de Estado ha considerado posible declarar, de oficio, todo hecho que resulte exceptivo y que logre ser comprobado. A juicio de esa Corporación, el juez debe analizar, al momento de dictar sentencia, dos tipos de derechos, el primero relacionado con la proposición de excepciones, en cuanto a existencia y titularidad del derecho que se pretende ejecutar y segundo, arribar a la certeza definitiva (recuérdese que en el mandamiento de pago el juez obtuvo certeza preliminar) sobre los requisitos formales y materiales del título.⁴²

Con base en el análisis referido el juez está facultado, para declarar, de oficio, algún hecho exceptivo, bien sea relacionado con las excepciones de mérito o incluso de aquellos que procedían en el recurso de reposición contra el mandamiento de pago:

⁴¹ RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. *La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa*. 6ª edición. Editorial Jurídica Sánchez. Bogotá. 2021. P.795

⁴² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 21.177 (sentencia del 2 de agosto de 2004). M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



“En consecuencia, si en el debate del proceso ejecutivo se llega a demostrar un hecho que afecte el derecho que se pretende o que indique la falta de requisitos de existencia y validez del título de recaudo ejecutivo, como aquí acontece, la declaratoria de dicha situación opera, aun de oficio, si que se desconozca el principio de congruencia exigido en las providencias judiciales, porque el fundamento de la declaratoria es el resultado de los hechos demostrados en el debate procesal, situación que le da al juez la certeza necesaria para proferir un fallo que obedezca a la realidad probatoria.”⁴³

La regla que se puede extraer de la cita jurisprudencial es entonces que el juez administrativo está habilitado para declarar probada de oficio la excepción que encuentre probada, incluso la competencia se extiende a los requisitos formales del título, posición jurisprudencial recogida en la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021 (Artículos 80 y 81) a los artículos 298 y 299, como quiera que se prevé que los defectos formales del título ejecutivo pueden reconocerse o declararse por el juez de oficio en la sentencia o en el auto que ordene seguir adelante con la ejecución. Este reconocimiento expreso de la ley, se da para el evento de echar de menos requisitos formales del título, sin embargo, la jurisprudencia tiene decantado que también es posible declarar probado cualquier medio exceptivo, esto es cuando se encuentre demostrado un hecho que afecte el derecho que se pretende ejecutar.

● LA SUSPENSIÓN DEL PROCESO EJECUTIVO.

En términos generales, la suspensión del proceso consiste en su parálisis por razón de las causales que contempla el Art. 161 del CGP, norma según la cual el juez deberá proceder de conformidad cuando las partes del proceso se lo soliciten con fundamento en que exista prejudicialidad, o lo pidan de común acuerdo.

La suspensión por prejudicialidad tiene por objeto suspender de manera temporal la competencia del juez para conocer del asunto, hasta que se decida otro proceso cuya determinación tenga incidencia en el que se tramita, lo que ha llevado al Consejo de Estado a precisar que “[c]on un sentido amplio y comprensivo, se la ha querido determinar en una fórmula precisa y concreta, diciendo que es “prejudicial” toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de

⁴³ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 40.254 (sentencia del 1 de febrero de 2018). M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.



la controversia principal sometida a juicio. Carnelutti señala que “se habla de cuestiones prejudiciales cuando en rigor de terminología es prejudicial toda cuestión cuya solución constituye una premisa de la decisión en otros litigios”. Por su parte, cuestión prejudicial significa una etapa anterior al juicio y según Manzini, “es toda cuestión jurídica cuya resolución constituya un presupuesto para la decisión de la controversia principal sometida a juicio”⁴⁴

A partir de esta delimitación conceptual, es necesario predicar que la suspensión por prejudicialidad alude al derecho que tienen los extremos procesales de que se suspenda el trámite judicial debido a la existencia de otro que guarda estrecha relación con el objeto del litigio, generando la necesidad de esperar que en uno de ellos se decida lo sustancial para evitar decisiones contradictorias.

En virtud de lo anterior, procederá la suspensión del proceso ejecutivo en estos casos por el inicio de un proceso declarativo en que se discuta la validez o autenticidad del título y esas circunstancias no puedan proponerse como excepción, circunstancia que se evidencia en aquellos eventos en los cuales el título ejecutivo se encuentra compuesto por uno o varios actos administrativos que se encuentren controvertidos en un proceso ordinario. Se trata de evitar que en el proceso ejecutivo se adopten decisiones con fundamento en un título que a la postre puede quedar sin efectos o dejar de existir, lo que amerita que este se suspenda hasta tanto se resuelva la discusión relativa a nulidad del acto.

Adicionalmente, se ha aceptado que se decrete la suspensión del proceso ejecutivo por la existencia de un proceso penal que verse sobre la falsedad de un documento que se haya presentado ante el juez junto con la demanda para integrar el título ejecutivo.⁴⁵

Así mismo, se debe suspender el proceso ejecutivo cuando las partes así lo soliciten de común acuerdo, por un tiempo determinado, de manera verbal, en audiencia, o por escrito conjunto o coadyuvado.

⁴⁴ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA Expediente No. 2015-00006-01 (sentencia del 21 de julio de 2015). M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁴⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 28.749 (sentencia del 27 de octubre de 2005). M.P. María Elena Giraldo López.



En cuanto la oportunidad para solicitar la suspensión del proceso, la regulación legal indica que debe darse antes de la sentencia, sin que se precise una etapa procesal específica. No obstante, el Consejo de Estado, en aplicación de los principios de celeridad y economía procesal, ha señalado que, en la medida de lo posible y según las particularidades del caso concreto, conviene adelantar el trámite hasta antes de dictar sentencia y en ese estado proceder a decretar la suspensión⁴⁶, de suerte que una vez reanudado se profiera la decisión que resta para su culminación.

En lo que tiene que ver con la reanudación del proceso, cuando el proceso se haya suspendido por prejudicialidad, deberá reanudarse cuando se allegue copia de la providencia ejecutoriada que puso fin al proceso que dio origen a la suspensión y, en todo caso, si transcurridos 2 años desde la fecha de la suspensión no se allega dicha prueba, el juez de oficio o a petición de parte decretará la reanudación del proceso, mientras que, si la suspensión se dio por solicitud de las partes, la reanudación se dará ya sea por vencimiento del término indicado por estas o antes cuando así lo manifiesten.

1.6 TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES Y SENTENCIA.

Dada la naturaleza y los fines que persigue el proceso ejecutivo, el Art. 443 del CGP regula el trámite de las excepciones como una etapa en la que se adelanta la discusión de fondo para determinar si le asiste o no razón al ejecutante. En ese sentido, la norma dispone que una vez propuestas, de las excepciones se debe correr traslado al demandante por el término de 10 días, término dentro del cual este puede solicitar o allegar pruebas tendientes a controvertir las excepciones propuestas.

Vencido el término de 10 días para que el demandante descorra el traslado de las excepciones de mérito, el juez debe citar a la audiencia de que trata el Art. 392 del CGP cuando se trate de procesos de mínima cuantía, o para la audiencia inicial y posterior audiencia de instrucción y juzgamiento, cuando se trate de procesos de menor y mayor cuantía.

⁴⁶ *COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA Expediente No. 59.742 (auto de 6 de noviembre de 2018). M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.*



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El inciso primero del numeral 2 del Art. 443 del CGP, señala que, cuando se advierta que en una misma audiencia la práctica de pruebas es posible, de oficio o a petición de parte, se decretarán las pruebas en el mismo auto que fije fecha y hora para la audiencia inicial, caso en el cual también deberá agostarse la audiencia de instrucción y juzgamiento, para proferir sentencia de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5 del Art. 373 del CGP.

Tratándose de procesos ejecutivos en sede de lo Contencioso administrativo, se debe señalar que aunque dentro de la audiencia inicial regulada en el CGP una de las etapas es el interrogatorio de parte, no es posible citar al representante legal de la entidad estatal demandada para que rinda interrogatorio de parte como quiera que el Art. 217 del CGP dispone que no valdrá la confesión de los representantes legales de las entidades públicas cualquiera que sea el orden al que pertenezcan o el régimen jurídico al que estén sometidas.

Tramitadas las audiencias en los términos expuestos, el juez dictará sentencia en la que se podrá adoptar alguna de las siguientes decisiones: (i) que se tengan por probadas las excepciones de mérito y en consecuencia se ponga fin al proceso, se levanten las medidas cautelares y se resuelva lo relativo a la condena en costas e indemnización de eventuales perjuicios causados por el decreto y practica de las medidas cautelares (ii) Declarar probadas parcialmente las excepciones, caso en el cual en la sentencia se ordenará seguir adelante con la ejecución en la forma que corresponda, es decir, frente a las pretensiones que no se vieron afectadas, piénsese por ejemplo que **Juan** demanda ejecutivamente a la **entidad B** para procurar el pago de una deuda X más los intereses moratorios, la **entidad B** propone la excepción de pago de la deuda X. El Juez administrativo C, declara próspera la excepción de pago pero únicamente de la deuda X y no frente a los intereses; por tanto, la sentencia debe ordenar seguir adelante la ejecución por el valor de los intereses moratorios. Finalmente (iii) si no prospera ninguna de las excepciones el juez ordenará seguir adelante con la ejecución en la forma indicada en el mandamiento de pago.



MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 1





UNIDAD 2: MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO

UNIDAD 2	MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO
OBJETIVO GENERAL	Fortalecer y consolidar el conocimiento de los jueces sobre el proceso ejecutivo verificando las problemáticas y posiciones jurisprudenciales en referencia a la medida cautelar de embargo en el marco del proceso ejecutivo, en aras de mejorar la calidad de las decisiones judiciales y asegurar una correcta administración de justicia.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<p>Reforzar y edificar el catálogo de reglas procesales que irradian el proceso ejecutivo.</p> <p>Fomentar, fortalecer y consolidar el desarrollo de competencias que permitan la interacción del conocimiento, las habilidades y las aptitudes de los discentes para resolver problemáticas que surgen en esta materia.</p>
COMPETENCIA ESPECÍFICA	<p>Que el discente desarrolle actitudes y conocimientos que le permitan plantear los mecanismos de análisis al momento de tomar decisiones.</p> <p>Dotar a los servidores de la rama de las herramientas necesarias y actuales de análisis para resolver problemas relacionados con medidas cautelares, especialmente la relacionada con el embargo de dineros públicos.</p>

La importancia que revisten las medidas cautelares para garantizar la tutela judicial efectiva salta a la vista en la medida que estas tienen como fin prevenir las múltiples vicisitudes que pueden aparecer durante el tiempo en el cual se adelanta un proceso judicial, bien sobre las personas involucradas o sobre los bienes que sean pretendidos, de allí que la doctrina señale que "las medidas cautelares evitan los efectos nocivos del excesivo tiempo que se utiliza en las tramitaciones de los procesos".⁴⁷

⁴⁷ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Código General del Proceso Parte Especial*. 2ª edición. Dupré Editores. Bogotá 2019. P. 753



En consecuencia, estas herramientas se caracterizan por asegurar la efectividad de la sentencia, lo que supone que la decisión de negarlas o decretarlas se encuentre precedida un riguroso análisis; así mismo, se consideran instrumentales como quiera que por sí mismas no tienen la entidad suficiente para generar efectos, dependen de un proceso que finalmente sirva a su causa, esto es, que terminado el proceso sea posible acudir a los bienes o personas objeto de cautela y ejecutar la decisión final del juez, lo que su vez explica que sean de carácter provisional.

Por otra parte, en razón a su naturaleza y a su objeto, son mutables en la medida que pueden ser ampliadas, aminoradas, sustituidas y levantadas, lo que dependerá de la variación de las circunstancias que conllevaron a su inicial decreto”⁴⁸.

En este contexto, las medidas cautelares en el proceso ejecutivo juegan un papel protagónico como quiera que a través de ellas se busca asegurar que se pueda ejecutar forzosamente la obligación insoluta, de manera que se anticipe la pérdida de los medios necesarios para satisfacer la pretensión del ejecutante ya sea por el paso del tiempo o debido a las actuaciones que despliegue el ejecutado tendientes a defraudar el legítimo interés que le asiste al demandante.

Pese a ello, los procesos ejecutivos a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo encuentran serías limitantes que llevan a que la naturaleza y propósitos de las medidas cautelares se vena defraudados, específicamente cuando estas se encuentran dirigidas a embargar recursos o bienes públicos. Esto, por cuanto existe una determinada inclinación normativa por impedir que este tipo de bienes sean afectados cautelarmente, generándose una evidente tensión entre los derechos del acreedor y proteger los recursos de esta naturaleza dado el interés general que persigue su destinación.

Así las cosas, y a efectos de ilustrar la posición normativa expuesta, se estima necesario reparar en las principales disposiciones que, directa o indirectamente, limitan la adopción de la medida cautelar de embargo de bienes y/o dineros públicos.

⁴⁸ *GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. Proceso Contencioso administrativo. 2ª edición. Ibáñez. Bogotá. P. 714.*



NORMAS CONSTITUCIONALES	
Art. 63	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.
Art. 72	El patrimonio cultural de la nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.
Art. 356	Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.



Art. 356

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a. Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;
- b. Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.



Art. 357

El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales



Art. 357

pagados con recursos propios, todos ellos a lo. de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del lo. de enero de 2002.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%. Si durante el periodo de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo. En todo caso, después del periodo de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.



Art. 360	<p>La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.</p> <p>Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.</p> <p>Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011</p>
Art. 361	<p>Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.</p> <p>Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.</p>



Art. 361

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.



Art. 361

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior.



Art. 361

PARÁGRAFO 1o. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

PARÁGRAFO 2o. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2o del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán



Art. 361

por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.



Art. 361

PARÁGRAFO 3o. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

PARÁGRAFO 1o. TRANSITORIO. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.



Art. 361

PARÁGRAFO 2o. TRANSITORIO. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este párrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

PARÁGRAFO 3o. TRANSITORIO. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2o del presente artículo.



Art. 361

PARÁGRAFO 4o. TRANSITORIO. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2o del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

PARÁGRAFO 5o. TRANSITORIO. El Sistema General de regalías regirá a partir de 1o de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2o del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

PARÁGRAFO 6o. TRANSITORIO. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley.

Artículo modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011



DECRETOS CON FUERZA DE LEY	
Art. 21 Decreto Ley 028 de 2008	<p>Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
Art. 138 Decreto 1421 de 1993	<p>PRINCIPIOS PRESUPUESTALES. En la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto distrital se observarán los siguientes principios:</p> <p>Anualidad. El año fiscal comienza el primero de enero y termina el treinta y uno de diciembre de cada año.</p> <p>Universalidad. En cada anualidad, los ingresos públicos distritales deberán incluir, sin deducción alguna, todas las rentas que se esperan recaudar y los recursos de capital, incluyendo los ingresos de los establecimientos públicos.</p> <p>Las apropiaciones incluidas en el proyecto de presupuesto deberán referirse a la totalidad de los gastos que el Distrito pretende realizar durante la vigencia fiscal respectiva.</p>



Art. 138 Decreto 1421 de 1993

Si los ingresos autorizados no fueren suficientes para atender la totalidad de los gastos, el Alcalde Mayor podrá proponer por separado, ante la misma comisión que estudia el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos previstos. El presupuesto podrá expedirse sin que se hubiere aprobado el proyecto de acuerdo sobre recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar en el período siguiente de sesiones del Concejo.

Unidad de caja. Con los ingresos que se recauden se podrá atender el pago de los compromisos adquiridos con cargo a las apropiaciones presupuestales.

Inembargabilidad. Las rentas y los recursos incorporados en el presupuesto distrital son inembargables.

Planificación. El presupuesto deberá reflejar el plan plurianual de inversiones y demás instrumentos programáticos concordantes.

ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO

Art. 19 Decreto 111 de 1996

Inembargabilidad. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del título XII de la Constitución Política.



	Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º).
LEYES	
Art. 134 de la Ley 100 de 1993	<p>Inembargabilidad. Son inembargables:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad.2. Los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida y sus respectivas reservas.3. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del régimen de ahorro individual con solidaridad, y sus respectivos rendimientos.4. Las sumas destinadas a pagar los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo régimen de ahorro individual con solidaridad.5. Las pensiones y demás prestaciones que reconoce esta Ley, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.6. Los bonos pensionales y los recursos para el pago de los bonos y cuotas partes de bono de que trata la presente Ley.7. Los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. <p>PARÁGRAFO. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, las cotizaciones voluntarias y sus rendimientos financieros sólo gozarán de los mismos beneficios que la Ley concede a las cuentas de ahorro en UPAC, en términos de inembargabilidad.</p>



Art. 14 de la Ley 141 de 1994

Modificado por el art. 13, Ley 756 de 2002, Modificado por el art. 2, Ley 1283 de 2009, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3510 de 2009, Reglamentado por el Decreto Nacional 1447 de 2010.

Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta Ley. Los recursos de regalía s y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores serán destinadas en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios.

Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para esos propósitos. En el presupuesto anual se separará claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

Parágrafo 1º. Para los efectos de este artículo, también se tendrá como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones en favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes, o de la entidad que lo sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional, FIR.

Parágrafo 2º. Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios.



Art. 133 de la Ley 2056 de 2020	<p>Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema.</p> <p>Las decisiones de la autoridad judicial o administrativa que contravengan lo dispuesto en la presente Ley, harán incurrir al funcionario respectivo que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.</p>
Art. 25 de la Ley 80 de 1993	
Art. 18 de la Ley 715 de 2001	<p>Administración de los recursos. Reglamentado por el Decreto 3752 de 2003.</p> <p>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.</p>
Art. 91 de la Ley 715 de 2001	<p>Prohibición de la Unidad de caja. Reglamentado por el Decreto 1101 de 2007.</p> <p>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.</p>



Art. 91 de la Ley 715 de 2001	Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.
Art. 45 de la Ley 1551 de 2012	<p>No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.</p> <p>En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.</p> <p>En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.</p> <p>Parágrafo. De todas formas, corresponde a los alcaldes asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas.</p>
Art. 47 de la Ley 1551 de 2012	La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso-administrativos.



Art. 47 de la Ley 1551 de 2012

El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.

El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.

En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos.

Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.

Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.



Art. 47 de la Ley 1551 de 2012

Parágrafo 1º. Cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero solo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo.

En cualquier etapa del proceso, aun después de la sentencia, será obligatorio acumular los procesos ejecutivos que se sigan contra un municipio, cuando el accionante sea la misma persona, la pretensión sea la obligación de dar una suma de dinero, y deba adelantarse por el mismo procedimiento.

Parágrafo 2º. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto.

Parágrafo Transitorio. Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.

Se autoriza a las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios a rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, y a condonar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora.



Art. 47 de la Ley 1551 de 2012

Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.

No procederá el cobro contra un municipio de deudas o saldos pendientes de convenios interadministrativos o de cofinanciación, cuando se compruebe que estas se originaron por conductas de los funcionarios responsables, en contradicción a la Ley, que generaron detrimento al patrimonio público. Si el detrimento ocurrió por una incorrecta gestión municipal, como por deficiencias en el control debido por parte de las entidades del orden nacional o departamental, las entidades públicas convendrán una estrategia para lograr, a través de los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios correspondientes, determinar las responsabilidades a que haya lugar en contra de los funcionarios que hayan causado el daño y recuperar el dinero público que no se haya aplicado adecuadamente al cumplimiento del fin al que estaba destinado, lo cual deberá consignarse en el acta de liquidación correspondiente.

Art. 25 de la Ley 1751 de 2015

Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.



Art. 375 de la Ley 1819 de 2016

Embargos. En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que se hagan a favor de los departamentos, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el sujeto pasivo correspondiente.

En el caso de las acreencias por concepto de cuotas partes pensionales, se entenderá que la fuente de financiación inicial es el saldo disponible en la cuenta del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet). Las entidades acreedoras de este tipo de obligaciones, incluidas las sociedades fiduciarias o cualquier otra entidad que administre cuotas partes pensionales en nombre de entidades de orden nacional, deberán solicitar por escrito dirigido ante al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la reserva de los recursos de la cuenta del Fonpet de la entidad territorial.

Para efectos del inciso anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenará la reserva de los recursos identificándolos de forma separada en el estado de cuenta de la entidad territorial y estos no harán parte de la base para el cálculo del saldo disponible para efectos del modelo financiero ni para desahorros. Una vez esté constituida e identificada la reserva, la entidad territorial podrá solicitar la compensación y/o pago de la obligación por concepto de cuotas partes pensionales.

PARÁGRAFO 1. En ningún caso se podrá compensar y/o pagar con cargo a los recursos del Fonpet cuotas partes prescritas, honorarios de abogados, cuotas litis o gastos de cobranza de cualquier naturaleza o definición, o intereses moratorios liquidados.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá mediante resolución diseñar el procedimiento que corresponda para la constitución de la reserva, la identificación de las cuentas o el que sea necesario para efectos del inciso anterior.



Art. 375 de la Ley 1819 de 2016	PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las entidades acreedoras que actualmente tengan procedimientos de cobro coactivo vigentes contra entidades territoriales por concepto de cuotas partes pensionales, podrán solicitar el pago de la obligación mediante el procedimiento previsto en esta disposición, siempre y cuando certifiquen que no han expedido medidas cautelares para obtener el pago de la obligación que solicita.
CÓDIGOS	
Art. 177 del CCA	Efectividad de condenas contra entidades públicas <Código derogado por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada. El agente del ministerio público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto. El Congreso, las Asambleas, los Concejos, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Municipales y Distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.



Art. 177 del CCA	<p>Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria.</p>
Art. 192 del CPACA	<p>Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.</p> <p>Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.</p> <p>Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.</p> <p>Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.</p> <p>Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.</p>



<p>Art. 192 del CPACA</p>	<p>En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al interesado, en adelante cesará la causación de emolumentos de todo tipo.</p> <p>El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento y pago de créditos judicialmente reconocidos acarreará las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a que haya lugar.</p> <p>Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.</p>
<p>Art. 194 del CPACA</p>	<p>Aportes al Fondo de Contingencias. Todas las entidades que constituyan una sección del Presupuesto General de la Nación, deberán efectuar una valoración de sus contingencias judiciales, en los términos que defina el Gobierno Nacional, para todos los procesos judiciales que se adelanten en su contra.</p> <p>Con base en lo anterior, las mencionadas entidades deberán efectuar aportes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998, o las normas que la modifiquen o sustituyan, en los montos, condiciones, porcentajes, cuantías y plazos que determine el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de atender, oportunamente, las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme.</p> <p>Esta disposición también se aplicará a las entidades territoriales y demás descentralizadas de todo orden obligadas al manejo presupuestal de contingencias y sometidas a dicho régimen de conformidad con la Ley 448 de 1998 y las disposiciones que la reglamenten.</p>



<p>Art. 194 del CPACA</p>	<p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. La presente disposición no se aplica de manera inmediata a los procesos judiciales que a la fecha de la vigencia del presente Código se adelantan en contra de las entidades públicas. La valoración de su contingencia, el monto y las condiciones de los aportes al Fondo de Contingencias, se hará teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y de acuerdo con las condiciones y gradualidad definidos en la reglamentación que para el efecto se expida.</p> <p>No obstante lo anterior, en la medida en que una contingencia se encuentre debidamente provisionada en el Fondo de Contingencias, y se genere la obligación de pago de la condena, este se hará con base en el procedimiento descrito en el artículo siguiente. Los procesos cuya condena quede ejecutoriada antes de valorar la contingencia, se pagarán directamente con cargo al presupuesto de la respectiva entidad, dentro de los doce (12) meses siguientes a la ejecutoria de la providencia, previa la correspondiente solicitud de pago.</p> <p>Las entidades priorizarán, dentro del marco de gasto del sector correspondiente, los recursos para atender las condenas y para aportar al Fondo de Contingencias según la valoración que se haya efectuado.</p>
<p>Art. 195 del CPACA</p>	<p>Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago



Art. 195 del CPACA

2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.

3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.

La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.

PARÁGRAFO 1º. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.



Art. 195 del CPACA	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.
Art. 684 del CPC	<p>Bienes inembargables <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1º de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 342 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:></p> <p>Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse:</p> <p>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.</p> <p>3. Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios.</p> <p>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.</p> <p>5. Los salarios y las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales o particulares, en la proporción prevista en las leyes respectivas.</p> <p>La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.</p>



<p>Art. 684 del CPC</p>	<p>6. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.</p> <p>7. Los uniformes y equipos de los militares.</p> <p>8. Los lugares y edificaciones destinados a cementerios o enterramientos.</p> <p>9. Los bienes destinados al culto religioso.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>13. Los objetos que posean fiduciariamente.</p> <p>14. Los derechos personalísimos e intransferibles, como los de uso y habitación.</p>
<p>Art. 594 del CGP</p>	<p>Bienes inembargables.</p> <p>Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:</p> <p>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.</p>



Art. 594 del CGP

2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.



Art. 594 del CGP

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.

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

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.

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.



Art. 594 del CGP

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses 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.



2.1 LA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO EN EL PROCESO EJECUTIVO.

Se desprende del inventario de normas expuesto que la regla general es la aplicación del principio de inembargabilidad de los recursos públicos. Entender el panorama general relacionado con la posibilidad de embargar o no recursos públicos en sede de un proceso ejecutivo que se adelante en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, implica dividir este aparte en cinco puntos a estudiar: (i) el embargo de bienes de la Nación, (ii) el embargo de bienes de las entidades territoriales, (iii) el embargo de recursos del Sistema General de Participaciones, (iv) el embargo por concepto de regalías -Ley 141 de 1994- y finalmente (v) el embargo de recursos parafiscales. Este análisis permitirá, en cada uno de estos casos, entender si el principio de inembargabilidad opera en cada uno de ellos y cuales son sus excepciones.

● EMBARGO DE BIENES DE LA NACIÓN.

Las normas referidas permiten entender que la regla general, cuando se trata de recursos pertenecientes a las entidades del orden nacional, son inembargables. Debe entenderse que en Colombia los recursos públicos nacionales están divididos en dos: los recursos públicos propios de las entidades de orden nacional y los recursos que reciben dichas entidades por concepto de transferencias, entendidas como partidas presupuestales que se trasladan de un ente estatal a otro, por ejemplo de la Nación a un establecimiento público de orden nacional, lo cual constituye un ingreso para dicho ente.⁴⁹

El principio de inembargabilidad hace parte de los principios del sistema presupuestal según lo dispuesto por el Art. 12 del Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto" y el Art. 19 *ejusdem*, normas que coinciden en señalar 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. A su turno, el Art. 3 del decreto establece que el presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral y la rama ejecutiva, **exceptúa** a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta.

⁴⁹ GÓMEZ RICARDO, Jorge. *Presupuesto público colombiano*. Universidad Externado de Colombia. 1ª edición. Bogotá. 1998. P. 129.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Respecto de las excepciones al principio de inembargabilidad se debe resaltar que el Consejo de Estado desde 1997⁵⁰ en concordancia con la posición de la Corte Constitucional⁵¹ respecto de la posibilidad de embargar de manera excepcional rubros del Presupuesto General de la Nación admitió las siguientes tres excepciones en las cuales procede el embargo:

- Una vez vencido el término para el pago de sentencias dictadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
- Cuando el proceso ejecutivo se trate de créditos que tengan origen en relaciones de carácter laboral.
- Cuando el proceso ejecutivo tenga como título base de recaudo un contrato estatal, teniendo en cuenta el requisito de exigibilidad correspondiente.

Respecto de estas excepciones se debe resaltar que la relacionada con la procedencia del embargo una vez haya fenecido el termino para el pago de providencias judiciales o conciliaciones, quedó revaluada con lo dispuesto en el parágrafo 2 del Art. 195 del CPCA como quiera que expresamente prohibió el embargo del monto asignado para sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias, adjudicándole incluso una grave consecuencia si se libra orden de embargo en la medida que constituye falta disciplinaria. Al respecto el Consejo de estado ha dicho lo siguiente:

“En el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos (los que se enmarcan en las excepciones del principio de inembargabilidad), los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato.

⁵⁰ *COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Expediente No. S-694 (sentencia de 22 de julio de 1997). M.P. Carlos Betancur Jaramillo.*

⁵¹ *Sentencia C-354 de 1997 que declaró condicionalmente exequible el Art. 19 del Decreto 11 de 1996 bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado que consten en sentencias deben ser pagados y en consecuencia debe ser procedente el embargo de recursos del presupuesto.*



Sin embargo, esta regla encuentra un límite en la proscripción del embargo, tanto de los recursos asignados por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998.”⁵²

Así las cosas, el panorama en vigencia del CPACA es el siguiente: los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones y los pertenecientes al Fondo de Contingencias son inembargables. Sin embargo, y a ras de solventar las dificultades que puedan presentarse por esta limitación, en un reciente pronunciamiento el Consejo de Estado precisó que “si bien el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA⁵³, establece que son inembargables los rubros destinados al pago de sentencias, conciliaciones y los recursos del Fondo de Contingencias; cuando se trate del cumplimiento de una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas a su pago, cuyos recursos pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

● EMBARGO DE BIENES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

En principio, los recursos de las entidades territoriales no están cobijados por el principio de inembargabilidad, con excepción de los que reciban por concepto de transferencias del Sistema General de Participaciones. En este sentido “los recursos financieros de los departamentos, municipios y distritos no se encuentran protegidos y cubiertos por el amparo y facultad permitidos por el principio de inembargabilidad, puesto que sus estatutos presupuestales y códigos fiscales son los mismos que se vienen aplicando históricamente y no incorporan las modificaciones impartidas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”⁵⁴ A su vez el Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

⁵² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA Expediente No. 3670-2014 (sentencia del 21 de julio de 2017). M.P. Carmelo Perdomo Cueter.

⁵³ “(...) 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”.

⁵⁴ GÓMEZ RICARDO, Jorge. Presupuesto público colombiano. Universidad Externado de Colombia. 1ª edición. Bogotá. 1998. P. 273.



Quiere decir lo anterior, que los bienes y rentas de las entidades estatales que no coincidan con los enunciados en las normas anteriores, sí pueden ser objeto de las medidas previas de embargo y secuestro, luego el principio de la inembargabilidad, no es tan rígido como podría pensarse en principio; por otra parte, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 - por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto- resulta aplicable a la Nación y sus entidades descentralizadas, **más no a las entidades territoriales, puesto que éstas no conforman el Presupuesto General de la Nación, por lo cual en principio, los bienes de tales entidades resultan embargables**, con las excepciones vistas atrás; no obstante, es necesario tener en cuenta lo relativo a los ingresos corrientes de la Nación que les son girados a los departamentos y municipios y que sí hacen parte del Presupuesto General de la Nación.⁵⁵ (subrayas y negrillas fuera de texto)

Podría entenderse entonces que los bienes de las entidades territoriales, al no conformar parte del Presupuesto General de la Nación son susceptibles de medidas cautelares de embargo. No obstante, el Art. 45 de la Ley 1551 de 2012 "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 45. NO PROCEDIBILIDAD DE MEDIDAS CAUTELARES. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

⁵⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 22.006 (auto del 25 de marzo de 2004). M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



De la norma en cita se pueden extraer las siguientes reglas: no procede el embargo sobre los recursos que reciban los municipios del Sistema General de Participaciones, tampoco los que provengan del Sistema General de Regalías **ni las rentas propias que tenga destinación específica para el gasto social de los municipios.**

La norma citada también incorporó una condición suspensiva para la habilitación de la medida cautelar, esto es, hasta que quede ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución. Finalmente, añadió la improcedencia del embargo de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes que estos hayan sido formalmente declarados y pagados, regla que se hizo extensiva a los departamentos mediante el Art. 357 de la Ley 819 de 2016.

Adicionalmente, el Art. 594 del CGP contiene **prohibiciones de embargo**, a saber:

- Numeral 1: los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto de las entidades territoriales, los del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participación, del Sistema de Regalías y recursos destinados a la seguridad social.
- Numeral 3: los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando se preste por una entidad descentralizada de cualquier orden y determina que es embargable, hasta una tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio.
- Numeral 4: los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de los fines estatales que se pretenden satisfacer con esas transferencias.

En relación con este aspecto debe señalarse que el Consejo de Estado⁵⁶ en una decisión insular, consideró no aplicar este criterio de embargabilidad utilizando como fundamento para ello una visión exegética del numeral 1 del Art. 594 del CGP, pues consideró que todas las transferencias que recibe un municipio son inembargables, sin haber hecho un verdadero análisis sobre la excepción prevista en el numeral 4.

⁵⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 53.603 (auto del 3 de noviembre de 2015). M.P. Ramiro Saavedra Becerra.



- Numeral 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 trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

Por su parte el numeral 16 del Art. 594 del CGP estableció una regla adicional como quiera que dispuso que serán inembargables las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales. Respecto de los departamentos, la prohibición se encuentra dispuesta en el Art. 318 del Código de Régimen Departamental. En relación con esta prohibición, resulta de suma importancia determinar el concepto de renta bruta como “aquella que está constituida por todos los ingresos obtenidos a cualquier título que hayan ingresado a las tesorerías, deducidos los costos imputables a dichos ingresos”⁵⁷.

Para efectos prácticos se debe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el Art. 5 del Decreto 3040 de 1982 la renta bruta debe ser fijada anualmente por las Secretarías de Hacienda de los departamentos, municipios y distritos, dentro de los 30 días siguientes a la expiración de la vigencia fiscal, esta será la renta embargable.

Así las cosas, es posible afirmar que los bienes embargables de las entidades territoriales, son, como lo indica Rodríguez Tamayo, los siguientes:

Los bienes muebles e inmuebles que no estén destinados a la prestación del servicio público y que sean de su propiedad, incluyendo los vehículos; la tercera parte de la renta bruta de la entidad territorial; los certificados de depósitos a término fijo, las acciones, dividendos o utilidades que tenga la entidad territorial en sociedades de economía mixta o en las empresas industriales y comerciales o en empresas de servicios públicos domiciliarios; los dineros que sean administrados por una fiduciaria; los dineros que revivan las entidades territoriales por el pago de tributos que sean de su propiedad o por cualquier tipo de renta contractual. En el caso de los distritos y municipios son embargables, los recursos que reciban por impuestos, como el de industria y comercio y de la sobretasa a la gasolina⁵⁸

⁵⁷ *COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Expediente No. 1.763 (sentencia del 10 de julio de 1992). M.P. Yesid Rojas Serrano.*

⁵⁸ *RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa. 6ª edición. Editorial Jurídica Sánchez. Bogotá. 2021. P.575*



● EMBARGO DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.

La Ley 715 de 2001 "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 (...)" dispuso en su Art. 1 que el Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los Art. 356 y 357 de la CP a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigne.

En ese orden, el Art. 3 *ibíd* dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 3o. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general

Por su parte, el Art. 21 del Decreto Ley 028 de 2008 "Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones", dispuso lo siguiente:

ARTÍCULO 21. INEMBARGABILIDAD. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

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



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

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.

Esta disposición fue declarada exequible de forma condicionada, bajo el entendido de que las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia deben pagarse en el plazo máximo de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, y si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citas obligacionales, deberá acudir a los recursos de destinación específica.⁵⁹

Al amparo de lo anterior, se considera procedente el embargo de las distintas participaciones del sistema cuando los dineros de libre destinación de las entidades territoriales sean precarios para cumplir órdenes judiciales en materia laboral. No obstante, en la siguiente unidad se podrá constatar que las posiciones jurisprudenciales al respecto han sido intermitentes, advirtiendo que en la actualidad la tendencia es asumir la posibilidad de practicar embargos sobre dineros públicos, atendiendo a las especiales excepciones que se pondrán de presente más adelante.

● IV. EMBARGO POR CONCEPTO DE REGALÍAS -LEY 141 DE 1994-.

El Acto Legislativo 5 de 2019 modificó el Art. 361 de la CP y dispuso que los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarían, entre otros, para el financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales, para atender el pasivo pensional, inversiones físicas relacionadas con educación, ciencia, tecnología e innovación y la generación de ahorro público.

A su vez, la Ley 1289 de 2009 modificó los artículos 13 y 14 de la Ley 141 de 1994, que indicaban cuál era la destinación que las entidades territoriales debían darle a los recursos que percibieran a través de las regalías.

Por su parte, la Ley 2056 de 2020 “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, en su Art. 133 dispone que los recursos del sistema son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del mismo, advirtiendo que las autoridades judiciales o administrativas que contravengan dicha disposición incurrirán en falta gravísima sin perjuicio de la responsabilidad fiscal.

⁵⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIA C-1154 DE 2008.



● IV. EMBARGO DE RECURSOS PARAFISCALES.

El Art. 29 del Decreto 111 de 1996, dispone que son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afectan a determinado y único grupo social o económico y se utilicen en beneficio del propio sector.

Respecto de este tipo de recursos, la Sala de Consulta del Consejo de Estado⁶⁰ señaló que “se constituyen automáticamente en recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral y por ende, pertenecen al Sistema de manera exclusiva, no son del Ministerio ni del Estado, de manera que no se presenta discusión de saber si son inembargables o se encuentran dentro de los casos de excepción determinados por la jurisprudencia dado que no son de dominio estatal.”

En cuanto a los excedentes de los aportes consideró que eventualmente serían embargables ante la comprobación de alguna de las excepciones de ley como quiera que entrarían a conformar los recursos de la seguridad social, lo que podría llevar a señalar este tipo de recursos pueden ser afectados cautelarmente siempre y cuando la obligación cuyo pago se persigue tenga por objeto la prestación del servicio de salud.”⁶¹ Pese a ello, el numeral 1 del Art. 594 del CGP le dio el carácter de inembargables a los recursos porque integran el Sistema de Seguridad Social, lo que deja ver la disyuntiva que se presenta y sobre la cual se volverá al estudiar las reglas jurisprudenciales concernientes al principio de inembargabilidad.

2.2 ASPECTOS PROCESALES.

Como quiera que la medida cautelar del embargo que nos ocupa se encuentra sujeta a diferentes reglas para su decreto y práctica, conviene reparar en ellas, para lo cual se destaca:

- En cuanto la oportunidad para solicitar esta medida cautelar, el Art. 599 del CGP dispone que el demandante podrá elevar dicha solicitud desde la presentación de la demanda, sin perjuicio de que el juez la limite a lo necesario y, en todo caso, no se exceda del doble del crédito, sus intereses y costas.

⁶⁰ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. (concepto del 17 de julio de 2008). M.P. Gustavo Aponte Santos.

⁶¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 24,861 (auto del 29 de enero de 2004). M.P. Alíer Hernández Enríquez.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

- La referida disposición legal faculta al ejecutado que proponga excepciones de mérito para solicitar que se disponga prestar caución al demandante hasta por el 10% del valor actual de la ejecución con el objeto de garantizar los eventuales perjuicios que le cause al ejecutado, so pena de su levantamiento.
- En cuanto a la solicitud de embargo de cuentas donde reposan dineros públicos el Consejo de Estado ha dicho que no es necesario identificarlas con el número de cuenta.⁶²
- De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 321 del CGP son apelables los autos que resuelvan sobre las medidas cautelares, independientemente de si las niegan o la decretan.
- El desembargo a solicitud de la parte afectada pretende el levantamiento de la medida cautelar y podría sustentarse, bien en el ofrecimiento de una caución o en la naturaleza de los bienes (inembargables). En esta última hipótesis, el Consejo de Estado ha precisado que la carga de la prueba relacionada con la embargabilidad o no de los recursos⁶³ incorporados en el Presupuesto General de la Nación debe aparecer acreditada en la actuación judicial, de lo contrario procederá la medida cautelar.
- El numeral 11 del Art. 597 del CGP dispone que cuando el embargo recaiga contra uno de los recursos públicos señalados en el Art. 594 del CGP y este produzca insostenibilidad fiscal o presupuestal de la entidad demandada, el Procurador General de la Nación, el Ministro del respectivo ramo, el gobernador, el alcalde o el director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrán solicitar su levantamiento. La referencia al Art. 594 significa que esta solicitud solo procede cuando los bienes sobre los que recae la medida cautelar sean considerados inembargables.
- El párrafo del Art. 594 del CGP señala que el destinatario de la orden de embargo puede abstenerse de cumplirla siempre que en esta no se indique el fundamento legal de la excepción de embargo. En dicho evento, debe informarle al juez el día hábil siguiente los fundamentos del no acatamiento, proceder que obedece a que es la autoridad judicial quien debe definir la procedibilidad de la medida, de allí que la norma sea clara en prever que sólo si el juez

⁶² COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 63.790 (auto del 3 de julio de 2019). M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

⁶³ *Ibidem*.



no se pronuncia dentro de los 3 días siguientes al recibo del oficio que se abstiene de ejecutar el embargo se entiende que la medida ha sido revocada. De todas formas, una vez el juez reitera la orden, el destinatario se encuentra obligada a cumplirla.



MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 2





UNIDAD 3: DIFERENTES TESIS JURISPRUDENCIALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EMBARGABILIDAD E INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PÚBLICOS

UNIDAD 3	DIFERENTES TESIS JURISPRUDENCIALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EMBARGABILIDAD E INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PÚBLICOS
OBJETIVO GENERAL	Fortalecer y consolidar el conocimiento de los jueces sobre el proceso ejecutivo verificando las problemáticas y posiciones jurisprudenciales en referencia a la medida cautelar de embargo en el marco del proceso ejecutivo, teniendo en cuenta la jurisprudencia pendular del Consejo de Estado en esta materia, con el objetivo de mejorar la calidad de las decisiones judiciales y asegurar una correcta administración de justicia.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Identificar y valorar las diferentes reglas y subreglas fijadas en la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional en materia de inembargabilidad de recursos públicos. Ofrecer a los funcionarios y servidores de la Rama Judicial criterios que les permitan fortalecer el análisis y la argumentación de las decisiones en los que se presente la tensión entre el impacto fiscal y la consecución de derechos subjetivos que son ciertos e indiscutibles.
COMPETENCIA ESPECÍFICA	Dotar a los servidores de la rama de las herramientas necesarias y actuales de análisis para resolver problemas relacionados con medidas cautelares, especialmente la relacionada con el embargo de dineros públicos.



En el aparte anterior se estudió lo relativo a la procedibilidad de la medida cautelar de embargo respecto de los recursos públicos desde una perspectiva positivista aludiendo a pronunciamientos jurisprudenciales elementales para la buena comprensión de las normas. De lo expuesto, se ha podido establecer que la inembargabilidad no es un principio absoluto y por ende no es un tema pacífico, razón por la cual aún hoy, demandantes, jueces y obligados a cumplir la medida cautelar se debaten ante la incertidumbre que impera en la materia como quiera que no existen reglas claras que permitan establecer cuáles son los bienes y recursos públicos que pueden ser objeto de embargo en el marco de un proceso de esta naturaleza.

A lo anterior se suma la proliferación de normas que se inclinan por adoptar un régimen absoluto de inembargabilidad acompañado de un régimen exceptivo confuso por lo contradictorio y antitécnico, lo que hace necesario analizar las diferentes tesis jurisprudenciales del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional sobre la materia que han intentado precisar el punto.

3.1 PERIODO DE FLEXIBILIZACIÓN DE LA REGLA DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.

En este periodo, se explica la posición jurisprudencial tendiente a flexibilizar el principio de inembargabilidad. Para el efecto, se tiene que la Corte Constitucional, a partir de una interpretación sistemática de las normas constitucionales, desvirtuó el carácter absoluto de la regla de inembargabilidad teniendo en cuenta derechos fundamentales relativos a la igualdad material, el derecho al trabajo, entre otros⁶⁴, tendencia a su vez asumida por el Consejo de Estado entre los años 1992 y 2007.⁶⁵

Del análisis de este periodo se puede extraer las siguientes reglas jurisprudenciales:

- a.** Se pueden embargar los recursos de las entidades del orden nacional que se encuentren en el rubro presupuestal destinado para el pago de sentencias y conciliaciones.

⁶⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL SENTENCIAS C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-263 de 1994 y T-531 de 1991.

⁶⁵ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 15.155 (sentencia del 22 de septiembre de 1997). M.P. Carlos Betancur Jaramillo COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 19.405 (auto del 7 de marzo de 2002). M.P. Jesús María Carrillo.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

b. Son embargables las rentas incorporadas al presupuesto nacional siempre que:

- Se pretenda el cobro de sentencias proferidas por la JCA siempre que se hubiese vencido el término de 18 meses previsto en el art. 177 del CCA.
- Se trate de acreencias que tuviesen origen en relaciones laborales.
- Se trate de procesos ejecutivos derivados de contratos estatales, en esos casos no se requiere que se transcurra el término de 18 meses del artículo 177 del CCA dado que el contrato estatal cuenta con disponibilidad presupuestal.
- Se pueden dictar medidas de embargo contra las entidades territoriales y sus organismos descentralizados.
- Se pueden embargar recursos derivados de transferencias nacionales que reciban las entidades territoriales si el crédito tenía como fuente u origen la ejecución de dichos recursos según las finalidades para las que se hicieron las correspondientes transferencias.

Como se puede advertir, la jurisprudencia buscó detallar los casos en los que era posible que se decretara y practicara la medida cautelar del embargo de recursos públicos, denotándose una clara tendencia por garantizar el cumplimiento de derechos laborales, el acceso a la administración de justicia asegurando el cumplimiento forzoso de las sentencias de condena impuestas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y los créditos derivados de obligaciones surgidas al amparo de relaciones jurídico negociales celebradas con autoridades públicas.

3.2 LIMITACIÓN AL EMBARGO DE RECURSOS PÚBLICOS.

Pese a la tendencia jurisprudencial hacer dúctil la regla de inembargabilidad con el fin de asegurar derechos fundamentales y que las medidas cautelares como el embargo no fueran meros enunciados en los procesos ejecutivos seguidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, desde el año 2008, con la expedición del Decreto 028 de ese año, se expidieron varias disposiciones legales tendientes a impedir que se decretaran y practicaran medidas de embargo de recursos públicos.

Fue así como el aludido Decreto en su artículo 21 proscribió el decreto de medidas cautelares frente a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones señalando incluso que, tratándose de procesos que



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

tuvieran como origen una acreencia laboral, las medidas cautelares adoptadas sólo podían recaer sobre los ingresos de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

Por si fuera poco, la norma previó que las decisiones judiciales adoptadas en contravía de lo previsto en ella no producen efecto alguno y el funcionario judicial que la haya adoptado incurrirá en causal de destitución del cargo.

Con todo, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1154 de 2008, bajo el entendido de que dicha limitación era razonable en tanto persigue proteger la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, denotando un drástico viraje en la dirección que venía dando la jurisprudencia de este tribunal.

En efecto, los problemas generados por la disposición de rango legal que se comenta salta a la vista si se tiene en cuenta que la jurisprudencia permitía el embargo de estos recursos cuando la ejecución se debiera a una obligación exigible que tuviera relación con los fines de la transferencia, de suerte que al impedir el embargo de estos recursos en todos los casos, el impacto que se genera en cuanto las medidas que tendría el acreedor defraudado por una entidad territorial se concretan en que la práctica no puede ejercerlas, consecuencia que no es de poca monta sabiendo la incidencia porcentual que tienen el sistema de participaciones en los presupuestos territoriales.

La Ley 1530 de 2012 en su artículo 70 fue más allá y dispuso que el funcionario que decretara una medida cautelar contra recursos incorporados al Sistema General de Participaciones sería responsable fiscalmente, mientras que la Ley 1551 de 2012 en su artículo 45 reafirmó la regla de inembargabilidad de los aludidos recursos públicos.

El Código General del Proceso siguió esa tendencia, y en el artículo 594 numeral 1 advierte que son inembargables los bienes y rentas incorporados al presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, así como las cuentas del SGP, regalías y recursos de seguridad social, con excepción al cobro originados de contratos celebrados en ejecución de los planes fijados por dichas transferencias conforme el numeral 4 de dicha disposición legal.

A su vez, la ley 1721 de 2015 en su artículo 25 los recursos públicos que financian la salud son inembargables y la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria) señala que no proceden embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que se hagan a favor de los departamentos.



Es ese contexto no puede dudarse en resaltar que en este periodo existió una marcada intención por cerrar la puerta al embargo de bienes y recursos públicos y que por tanto el acreedor del Estado encontraba serios impedimentos para solicitar medidas cautelares que apunten a asegurar el cumplimiento forzoso de la obligación incumplida, generando así un claro margen de desprotección de sus derechos, lo cual fue incluso respaldado por algunos pronunciamientos del Consejo de Estado.⁶⁶

3.3 POSTURA JURISPRUDENCIAL: EL RETORNO HACÍA LA EMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN ARAS DE ASEGURAR LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

Ante la decidida intención de reducir a su mínima expresión las medidas cautelares en los procesos ejecutivos promovidos contra entidades públicas, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estado a la vanguardia con el propósito de armonizar la intención de proteger los recursos del Estado y los derechos de sus acreedores.

Una de las providencias hito del Consejo de Estado⁶⁷, explicó que si bien los recursos incorporados al presupuesto general de la Nación son inembargables en virtud de lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en el artículo 594 del CGP, esta regla no es absoluta dado que su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la administración.

Al amparo de este racionamiento, el Consejo de Estado precisó que ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato.

⁶⁶ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Expediente No. 19.717 (sentencia del 8 de mayo de 2014). M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Expediente No. 53.603 (auto del 3 de noviembre de 2015). M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁶⁷ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Expediente No. 3679-2014 (auto de 21 de julio de 2017). M.P. Carmelo Perdomo Cueter.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

De esta trascendental decisión judicial se extraen las siguientes reglas:

- Se pueden afectar mediante embargo los recursos del presupuesto general de la Nación para el cobro compulsivo de las **sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa**; la segunda, **con los créditos laborales contenidos en actos administrativos**; y la tercera, con **los créditos provenientes de contratos estatales (C-546 de 1002)**
- Frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.
- los recursos parafiscales pueden ser embargados pese a ser tenidos en cuenta dentro del presupuesto general de la Nación, debido a que se incorporan a este tan solo para registrar la estimación de su cuantía. A pesar de ello, por tener destinación específica, el bien se podrá retener cautelarmente solo cuando la naturaleza de la obligación adeudada corresponda a dicha reserva.
- Se pueden embargar recursos que se encuentren en fiducias públicas dado que, por disposición expresa del ordinal 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, por tanto, no se crea con ellos un patrimonio autónomo, lo cual implica que permanecen como garantía general de los acreedores del fiduciante.
- 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.

Esta posición se ha reiterado por la Sección Tercera mediante auto de 23 de noviembre de 2017 expediente 58.879, en la que se ordenó el embargo de los recursos de la Fiscalía General de la Nación para asegurar el pago forzoso de una obligación dineraria derivada de una condena impuesta por una privación injusta de la libertad, posición que ha sido reiterada tanto en sede de tutela como mediante autos dictados en procesos ejecutivos.



Incluso, la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió avocar conocimiento con fines de unificación de jurisprudencia sobre el particular mediante auto de 25 de abril de 2019 (expediente 128-19), para lo cual hizo un interesante análisis que partió del derecho de acceso a la administración de justicia al que alude tanto el artículo 229 de la CP como el artículo 2.º de la Parte II del «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos» y el artículo 25.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Lo anterior con fundamento en que el acatamiento de las decisiones judiciales constituye el cimiento del Estado Social de derecho, por lo que su desconocimiento parcial o total se traduce en la afectación directa del derecho a la justicia entre otros principios. En ese sentido se señaló que la función de administrar justicia y el derecho de acceso a la administración de justicia podrían entrar en colisión y verse afectados con la regulación establecida en los artículos 594 y 597 ordinal 11 del Código General del Proceso y el parágrafo 2.º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, puesto que, en aras de conservar la sostenibilidad fiscal de las entidades públicas, prohíben el decreto de la medida cautelar de embargo dentro de los procesos ejecutivos sobre los bienes, rentas y dineros públicos incorporados al presupuesto general de la Nación y de las entidades territoriales, las cuentas del Sistema General de Participación y de las regalías, los recursos de la seguridad social y las dineros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones y para el Fondo de Contingencias.

A partir de este racionamiento, la aludida Corporación planteó como problemas jurídicos a resolver:

¿Es posible para los jueces administrativos dentro del proceso ejecutivo ordenar el embargo de los bienes, rentas y recursos públicos señalados en el Art. 594 del CGP y en el parágrafo 2.º del Art. 195 del CPACA para garantizar el pago de derechos laborales reconocidos en sentencias, conciliaciones o actos administrativos? De ser así ¿De qué manera deben emitirse las órdenes de embargo sobre estos?

A la fecha no se ha proferido la sentencia de unificación, pero sin duda esta providencia da en el punto que debe interesar al discente, ya que pone sobre la palestra la tensión existente entre proteger los recursos públicos, la sostenibilidad fiscal y el acceso a la administración de justicia y tutela judicial efectiva.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Así mismo, en un reciente providencia del Consejo de Estado⁶⁸ se estudio un caso que bien puede ser un ejemplo ilustrativo para comprender la línea jurisprudencial vigente en materia de embargabilidad de recursos públicos. Los supuestos fácticos son los siguientes: El actor interpuso demanda ejecutiva contra la **Policía Nacional** para obtener el pago de una condena impuesta a esa entidad y para el efecto solicitó el embargo de los dineros que dicha entidad tuviera entre otras, en cuentas de ahorro y corriente. Como se pretendía el pago de una suma reconocida en una sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la orden de embargo estaría dirigida a las sumas de dinero que tuviera la entidad demandada en cuentas de ahorro con recurso del Presupuesto General de la Nación, se decretó la medida de embargo, para lo cual se fijó la siguiente regla:

"Si bien el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA⁶⁹, establece que son inembargables los rubros destinados al pago de sentencias, conciliaciones y los recursos del Fondo de Contingencias; cuando se trate del cumplimiento de una sentencia judicial, es procedente el embargo de las cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas a su pago, cuyos recursos pertenezcan al Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público:

"ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 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.

PARÁGRAFO. En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente 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".

⁶⁸ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 66.376 (auto del 28 de abril de 2021). M.P. Alberto Montaña Plata.

⁶⁹ "(...) 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".



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En definitiva, son inembargables: los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias, conciliaciones, al Fondo de Contingencias y las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-; y pueden ser embargables: las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación y se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales o conciliaciones.”

Así las cosas, del ejercicio consistente en verificar las reglas jurídicas que han sido fijadas se puede resaltar lo siguiente:

- Las medidas cautelares en los procesos ejecutivos que apuntan a embargar recursos públicos han encontrado una fuerte resistencia legislativa en el entendido de darle prevalencia a la sostenibilidad fiscal en desmedro de los derechos de quien busca la ejecución forzada de la obligación, esto es, afectando sus derechos al acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva.
- La posición actual del Consejo de Estado se inclina por ponderar los derechos e intereses en contienda para definir si adopta o no la medida.
- En todo caso, resulta necesario que los jueces y juezas, caso por caso, revisen y ejecuten la ponderación entre los derechos e intereses en tensión para incluso acudir a la excepción de inconstitucionalidad e inaplicar las normas que restringen la posibilidad de dictar medidas cautelares cuando estas recaigan en recursos públicos.



MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 3

DIFERENTES TESIS JURISPRUDENCIALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE EMBARGABILIDAD E INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PÚBLICOS

PERÍODO: FLEXIBILIZACIÓN DE LA INEMBARGABILIDAD

REGLAS JURISPRUDENCIALES:

- Se pueden embargar los recursos de las entidades del orden nacional que se encuentren en el rubro presupuestal destinado para el pago de sentencias y conciliaciones.
- Son embargables las rentas incorporadas al presupuesto Nacional siempre que se cumplan ciertas condiciones.

PERÍODO: LIMITACIÓN DE LA EMBARGABILIDAD

REGLA JURISPRUDENCIAL:

Cierra la puerta al embargo de bienes y recursos públicos, y que por tanto el acreedor del Estado encuentra serios impedimentos para solicitar medidas cautelares que apunten a asegurar el cumplimiento forzoso de la obligación incumplida, generando así un claro margen de desprotección de sus derechos, lo cual fue incluso respaldado por algunos pronunciamientos del Consejo de Estado.

PERÍODO: RETORNO A LA EMBARGABILIDAD

REGLAS JURISPRUDENCIALES:

- Se pueden afectar mediante embargo los recursos del presupuesto general de la Nación para el cobro compulsivo de las sentencias por la jurisdicción administrativa; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales (C-546 de 1002)
- Frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.
- Los recursos parafiscales pueden ser embargados pese a ser tenidos en cuenta dentro del presupuesto general de la Nación, debido a que se incorporan a este tan solo para registrar la estimación de su cuantía. A pesar de ello, por tener destinación específica, el bien se podrá retener cautelosamente solo cuando la naturaleza de la obligación adeudada corresponda a dicha reserva.
- Se pueden embargar recursos que se encuentren en fiducias públicas dado que, por disposición expresa del ordinal 5º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y, por tanto, no se crea con ellos un patrimonio autónomo, lo cual implica que permaneces como garantía general de los acreedores del fiduciante.
- 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.



UNIDAD 4: LA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO

UNIDAD 4	LA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO
OBJETIVO GENERAL	Fortalecer y consolidar el conocimiento de los jueces sobre el proceso ejecutivo verificando las problemáticas y posiciones jurisprudenciales en referencia a la liquidación del crédito en el marco del proceso ejecutivo, en aras de mejorar la calidad de las decisiones judiciales y asegurar una correcta administración de justicia.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	Dotar de elementos necesarios a los discentes para abordar la liquidación del crédito.
COMPETENCIA ESPECÍFICA	Dotar a los servidores de la rama de las herramientas necesarias y actuales de análisis para resolver problemas relacionados con la liquidación de las sumas ejecutadas.

El Consejo de Estado ha definido la liquidación del crédito como *“un acto procesal encaminado a precisar y concretar el valor de la ejecución, con la previa realización de las operaciones matemáticas que se requieran e incluyendo los distintos ítems y componentes por los cuales se libró el mandamiento y luego se ordenó seguir adelante con la ejecución, capital, intereses, costas, etc.”*

En este sentido, el Art. 446 del CGP señala:

ARTÍCULO 446. LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO Y LAS COSTAS. Para la liquidación del crédito y las costas, se observarán las siguientes reglas:

1. Ejecutoriado el auto que ordene seguir adelante la ejecución, o notificada la sentencia que resuelva sobre las excepciones siempre que no sea totalmente favorable al ejecutado cualquiera de las partes podrá presentar la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la fecha de su presentación, y si fuere el caso de la conversión a moneda nacional de aquel y de estos, de acuerdo con lo dispuesto en el mandamiento ejecutivo, adjuntando los documentos que la sustenten, si fueren necesarios.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

2. De la liquidación presentada se dará traslado a la otra parte en la forma prevista en el artículo 110, por el término de tres (3) días, dentro del cual sólo podrá formular objeciones relativas al estado de cuenta, para cuyo trámite deberá acompañar, so pena de rechazo, una liquidación alternativa en la que se precisen los errores puntuales que le atribuye a la liquidación objetada.

3. Vencido el traslado, el juez decidirá si aprueba o modifica la liquidación por auto que solo será apelable cuando resuelva una objeción o altere de oficio la cuenta respectiva. El recurso, que se tramitará en el efecto diferido, no impedirá efectuar el remate de bienes, ni la entrega de dineros al ejecutante en la parte que no es objeto de apelación.

4. De la misma manera se procederá cuando se trate de actualizar la liquidación en los casos previstos en la ley, para lo cual se tomará como base la liquidación que esté en firme.

PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura implementará los mecanismos necesarios para apoyar a los jueces en lo relacionado con la liquidación de créditos.

Respecto de las reglas contenidas en la norma citada, se considera necesario hacer una explicación relativa a la presentación de la liquidación por parte del ejecutante y su correspondiente traslado al ejecutado.

Al tenor de la disposición legal, una vez se presentada la liquidación por parte del ejecutante, se dará traslado a la otra parte (fijación en lista: Art. 110 del CGP), siendo esa la oportunidad procesal para que la demandada, si a bien lo tiene, objete la liquidación presentada por el ejecutante.

Cuando se objete la liquidación presentada por el ejecutante, esta debe contener una nueva liquidación que permita apreciar los errores alegados en el escrito de objeción, exigencia de forzoso cumplimiento so pena de que la objeción sea rechazada conforme lo ordena el numeral 2 del Art. 446 del CGP.

Así las cosas, el juez, con posterioridad a la oportunidad procesal señalada, decidirá si aprueba o modifica la liquidación por auto que solo será apelable cuando resuelva una objeción o la altere de oficio de conformidad con la aludida norma procesal civil, tal y como lo ha precisado el Consejo de Estado al señalar:



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

(...) Los trámites que se adelanten dentro de un proceso ejecutivo promovido ante la jurisdicción contencioso-administrativa se deben sujetar a lo contemplado sobre aquellos en el CGP, en atención a que en el CPACA no hay una regulación especial para tal efecto, excepto en los eventos en que esta exista para un tema específico (notificación a las partes, entre otros).

Con base en lo expuesto, comoquiera que el trámite de liquidación del crédito no se encuentra previsto en el CPACA, resulta dable acudir, en virtud del artículo 299 del CPACA, al estatuto general procesal para tal fin, esto es, conforme al artículo 446, por lo tanto, en razón a que dicho precepto legal establece que el auto que aprueba o modifica la reliquidación del crédito es susceptible de apelación cuando se decida una objeción o se altere de oficio la cuenta respectiva, era imperativo que los magistrados accionados decidieran sobre la procedencia de la alzada contra el auto de 27 de febrero de 2018, de acuerdo con el aludido compendio procesal, máxime cuando tal postura es la que en mejor medida protege los derechos de linaje constitucional de los recurrentes, puesto que garantiza el principio de doble instancia.

En ese orden de ideas, la Sala evidencia que como los fundamentos de derecho invocados por los demandados en la determinación judicial censurada no resultaban aplicables al caso concreto, incurrieron en el defecto procedimental absoluto, comoquiera que en aquella aplicaron el CPACA para rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto que modificó la liquidación del crédito presentada por los demandantes dentro del proceso ejecutivo 68001-33-33-010-2015-00126-01, por no estar esa decisión dentro de las enunciadas en el artículo 243 del mencionado código, pese a que el trámite de la liquidación del crédito está regulado en el CGP, como se expuso con antelación, lo que implica la vulneración de las garantías superiores invocadas en este asunto

La regla que se extrae de la cita jurisprudencial es la siguiente: no obstante el auto que modifica la liquidación del crédito no se encuentra dentro de los previstos en el Art. 243 del CPACA, el recurso de apelación es el medio de impugnación procedente por estar contemplado en el trámite especial de liquidación del crédito prevista en el CGP.

Un aspecto subyacente a la liquidación del crédito y que merece toda la atención es el relacionado con su correspondencia con el mandamiento ejecutivo, teniendo en cuenta que esta constituye la operación mediante la cual el interesado presenta el balance de la deuda en los términos ordenados por el mandamiento de pago. En esa medida, el mandamiento determina los términos que deben tenerse en cuenta para realizar la liquidación.



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Bajo esta perspectiva, los intereses aplicables a la liquidación del crédito serán los mismos que se dispusieron en el mandamiento de pago, de manera que si el ejecutante no estuviere de acuerdo, por ejemplo, con la tasa de interés fijada en el mandamiento de pago, la oportunidad preclusiva para reprocharla será la interposición del recurso procedente contra dicha providencia y no el momento procesal de liquidación del crédito.

Una situación distinta a la planteada ocurre cuando el juez, al momento de proferir la providencia que ordene seguir adelante con la ejecución modifica el mandamiento de pago en lo que tiene que ver con la modificación de la suma a pagar y por ende también en lo relacionado con la tasa de interés. Lo anterior se explica con el siguiente ejemplo:

La **sociedad X** obtuvo mandamiento de pago y en dicha actuación procesal se determinó que la tasa de interés sería la prevista para los contratos regidos por la Ley 80 de 1993; al momento de dictar la providencia que ordena seguir adelante con la ejecución el **Juez Administrativo C** encontró probado que la tasa aplicable era la prevista en el Código de Comercio y no en la Ley 80, por lo que resolvió seguir adelante con la ejecución a favor de la **sociedad X**, no en la forma dispuesta en el mandamiento de pago sino en los términos establecidos en la parte motiva de dicha providencia.

Pues bien, en tales eventos, resulta plausible aceptar la liquidación pese a que no tenga plena correspondencia con el mandamiento ejecutivo, ya que como bien lo ha sostenido el Consejo de Estado, “situación distinta a la señalada, es aquella que se presenta cuando con ocasión de la liquidación, se pretende por parte del ejecutante o por el ejecutado, que se modifiquen los parámetros fijados en el mandamiento de pago o en la sentencia que decidió las excepciones oportunamente propuestas, situación que carece de asidero en el ordenamiento procesal”.

Conforme se ha podido exponer, la liquidación del crédito comporta una actuación procesal tendiente a concretar la deuda partiendo del mandamiento de pago y/o de la decisión que ordene seguir adelante con la ejecución según sea el caso, para lo cual se requiere hacer las operaciones aritméticas necesarias teniendo en cuenta los factores dados en el proceso.

4.1 ABONOS A CAPITAL (ART. 1653 CÓDIGO CIVIL).

Es posible que al momento de liquidar el crédito se deban reconocer pagos parciales o totales de la deuda con posterioridad al mandamiento ejecutivo, circunstancia ante la cual, siguiendo a la Sección Tercera del Consejo de Estado, se debe aplicar la regla prevista en el Art. 1653 del Código Civil,



esto es, si se deben capital e intereses, el pago **se imputará primeramente a los intereses, salvo que el acreedor consienta expresamente que se impute a capital.**

4.2 INTERESES MORATORIOS.

El Consejo de Estado ha considerado que al tener carácter sancionatorio de conformidad con el numeral 2 del Art. 38 de la Ley 153 de 1887, se debe tener en cuenta la tasa de mora vigente al momento de su causación.

En el asunto relativo a las tasas de interés que resultan aplicables en procesos ejecutivos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo se debe señalar que pueden ser de tres tipos: (i) Intereses moratorios previstos en la Ley 80 de 1993, (ii) Intereses comerciales moratorios previstos en el Código de Comercio y (iii) Intereses moratorios DTF previstos en el CPACA.

● INTERESES MORATORIOS PREVISTOS EN LA LEY 80 DE 1993.

Cuando el régimen jurídico de los contratos que celebre el Estado sea el previsto en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública - Ley 80 de 1993, se debe acudir a la regla fijada en este, que se diferencia de la prevista en el Art. 884 del Código de Comercio ya que esta última advierte que ante el silencio de las partes la tasa será una y media veces el interés bancario corriente.

A su turno, el régimen de contratación estatal, de conformidad con el numeral 8 del Art. 4 de la Ley 80 de 1994 será el doble del interés legal civil de conformidad con el Art. 1617 del Código Civil (6% anual). Ese 12% debe ser aplicado o liquidado sobre el valor de la obligación debidamente actualizada toda vez que la norma en comento establece que *"Sin perjuicio de la actualización o revisión de precios, en caso de no haberse pactado intereses moratorios, se aplicará la tasa equivalente al doble del interés legal civil sobre el valor histórico actualizado"*.

Así mismo, el Decreto 679 de 1994, compilado en el Decreto 1082 de 2015 (Art. 2.2.1.1.2.4.2), describe la manera de liquidar los intereses moratorios en los contratos que se rigen por la Ley 80 de 1993, así:

Artículo 1. De la determinación de los intereses moratorios. Para determinar el valor histórico actualizado a que se refiere el artículo 4º, numeral 8º de la Ley 80 de 1993, se aplicará a la suma debida por cada



año de mora el incremento del índice de precios al consumidor entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del año anterior. En el evento de que no haya transcurrido un año completo o se trate de fracciones de año, la actualización se hará en proporción a los días transcurridos.

Conforme lo expuesto, las normas referidas deben ser aplicadas en los casos de incumplimiento de obligaciones pecuniarias derivadas de cualquier contrato estatal que se ajuste a los presupuestos normativos de la Ley 80 de 1993.

Finalmente, respecto de la tasa supletiva introducida por la Ley 80 de 1993, debe **aclararse que la actualización de la suma ejecutada, previa a la aplicación de la tasa de interés, solo aplicará para aquellos eventos en los que la tasa sea el doble del interés legal civil.** Así lo ha considerado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado como quiera que el interés bancario corriente está integrado por dos factores económicos básicos: el de la devaluación monetaria y el del interés neto. En este orden de ideas, *"resulta válido sostener que un interés de mora equivalente al doble interés bancario corriente como lo prevé el Art. 884 del Estatuto de Comercio, sí puede generar una doble actualización monetaria que afectaría el patrimonio público y que resultaría contrario a los principios de equidad, justicia conmutativa y bona fides"* razón por la cual "no es procedente la liquidación de intereses comerciales simples o de mora con la corrección monetaria o indexación, toda vez que la tasa de interés comercial lleva en su interior la corrección monetaria.

No obstante, la actualización si puede ocurrir cuando se condena al pago del interés legal civil, por cuanto esa tasa de interés no incluye ningún valor por devaluación del dinero, distinta a la tasa de interés corriente bancario que es más alta en atención a que incluye la devaluación."

En este orden de ideas, la regla es clara: la actualización monetaria previa a la liquidación de la suma ejecutada, solamente opera cuando se hace efectiva la tasa supletoria prevista por la Ley 80 de 1993, esto es, cuando se aplique como tasa el doble del interés legal civil. En caso de que los extremos contractuales hayan pactado el interés moratorio comercial no es procedente la mencionada actualización.



● **INTERESES COMERCIALES MORATORIOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE COMERCIO.**

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido uniforme en señalar que las partes de un contrato estatal pueden pactar convencionalmente la tasa de interés moratorio, siempre que se ajuste a las prevenciones legales. El Art. 884 establece como límite legal del interés moratorio, una y media veces el interés bancario corriente, el cual debe ser probado mediante certificado expedido por la Superintendencia Bancaria.

Dos comentarios deben hacerse respecto de la aplicación de los intereses moratorios previstos en el Código de comercio, el primero: si el contrato en el cual son pactados, no es de los regidos por la Ley 80 de 1993, se deben liquidar sobre la suma adeudada sin previa actualización monetaria, de conformidad con lo dicho en el aparte anterior y el segundo: si la convención de los intereses moratorios sobrepasa el límite previsto en el Art. 884 del Código de Comercio (1.5 veces el interés bancario corriente), el acreedor perderá todos los intereses.

● **INTERESES MORATORIOS DTF PREVISTOS EN EL CPACA.**

El numeral 4 del Art. 195 del CPACA, establece un tratamiento especial para el pago de intereses moratorios respecto del incumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de entidades públicas, determina que el Estado deberá pagar intereses moratorios a la tasa DTF dentro de los primeros 10 meses siguientes a la fecha en que la providencia haya quedado en firme (condenatoria o aprobatoria de conciliación). Vencido este termino, sin que se haya pagado la suma adeudada, se empezará a causar un interés moratorio comercial.

La tasa DTF (Depósito a Término Fijo) es una referencia creada por el Banco de la República que representa la tasa de interés que las entidades financieras deben comprometerse a pagarle a los ahorradores de Certificados de Depósito a Término (CDT) con plazo de 90 días. Un CDT es un Certificado de Depósito a Término. Este certificado se recibe al realizar depósitos de dinero por un periodo de tiempo fijo en bancos comerciales, corporaciones financieras y compañías de financiamiento comercial. Los recursos depositados se deben mantener en la entidad financiera por treinta días o más. Antes de ese tiempo, el dinero no se puede retirar de la entidad en la cual se hizo el depósito. Los CDT más comunes son a 30, 60, 90, 180 y 360 días. Los intereses que este depósito recibe dependen de la cantidad de dinero depositada, del tiempo del depósito y de las condiciones del mercado en el momento del depósito, es decir, del nivel de las tasas de interés que el mercado ofrezca.



El procedimiento realizado para el cálculo de la DTF es el siguiente: Las entidades financieras reportan a la Superintendencia Financiera, a través de la encuesta diaria de interés de captación, informando las tasas y los montos captados a 90 días. Tras esto, se transmite la información al Banco de la República que toma los resultados consolidados por entidad y lleva a cabo un promedio ponderado de las tasas y los montos captados durante una semana.

4.3 FÓRMULAS PARA LIQUIDACIÓN DEL CRÉDITO.

Con base en las consideraciones anteriores a continuación se propondrán las fórmulas y ejemplos de como deben liquidarse las sumas adeudadas, cuando se aplique (i) Intereses moratorios previstos en la Ley 80 de 1993, (ii) Intereses comerciales moratorios previstos en el Código de Comercio o los (iii) Intereses moratorios DTF previstos en el CPACA.

● INTERESES MORATORIOS PREVISTOS EN LA LEY 80 DE 1993.

En la fórmula que se presentará a continuación se utilizarán los índices de precios al consumidor y el doble del valor del interés legal civil del 6%:

Explicación:

VA:	Valor actualizado al periodo deseado
VI:	Valor inicial (valor que se requiere actualizar)
Índice IPC final:	Consiste en el índice del IPC del periodo al cual se desea actualizar
Índice IPC inicial:	Valor del índice IPC del periodo inicial

Ejemplo:

Se pretende liquidar la suma de \$100.000.000.00 desde el 1 de junio de 2015 hasta el 31 de octubre de 2021.

La fórmula por aplicar es la siguiente:

Caso concreto:

El VA será igual a la suma de \$129.163.244 + \$77.095.890: \$206.259.134



● **INTERESES COMERCIALES MORATORIOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE COMERCIO.**

La tasa de mora representa el valor máximo de los intereses moratorios cuyo cobro es procedente. Se calcula como 1,5 veces el interés bancario corriente por modalidad de crédito.

La Superintendencia Financiera de Colombia es la entidad encargada de calcular y certificar mediante resolución la tasa de interés bancario corriente para los tipos de crédito: 1) consumo y ordinario; 2) microcréditos, y 3) consumo de bajo monto con la información financiera y contable suministrada por los establecimientos de crédito, y su cálculo se realiza de manera mensual, trimestral y anual, respectivamente.

Por ejemplo, si la Superintendencia Financiera certifica el interés bancario corriente para la modalidad de crédito de consumo y ordinario en 19,16% efectivo anual, teniendo en cuenta la metodología normativa se puede calcular el interés máximo moratorio (tasa de mora o tasa máxima) del siguiente modo:

$$19,16\% \quad \times \quad 1,5 \quad = \quad 28,74\%$$

Esto quiere decir que la tasa máxima que puede cobrar un organismo por concepto moratorio para un crédito de consumo y ordinario, deberá ser inferior o igual al 28,74%, de lo contrario este incurrirá en usura.

En la fórmula que se presentará a continuación se utilizarán las tasas de mora (1,5 veces el IBC) para actualizar los valores en el tiempo:

Explicación:

VA: Valor actualizado al periodo deseado

VI: Valor inicial (valor que se requiere actualizar)

IBC i: Interés Bancario Corriente del mes i, certificado por la Superfinanciera

n: Son los días transcurridos para cada una de las tasas mensuales

m: Es el número de días del año

P: Corresponde al símbolo de multiplicatoria



Es importante resaltar que para el ejercicio de la fórmula propuesta es necesario determinar la tasa de mora de los periodos comprendido entre la fecha inicial y la fecha final que se deberá actualizar, datos que deben obtenerse de las certificaciones realizadas por la Superintendencia Financiera.

Ejemplo:

Se pretende liquidar la suma de \$100.000.000.00 desde el 10 de junio de 2015 hasta el 20 de octubre de 2021:



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Fecha inicial	Fecha final	Días corridos	Base de días	Mora EA	Valor inicial	Valor Fin mes
10/06/15	30/06/15	21	365	29,06%	100.000.000	101.478.338
1/07/15	31/07/15	31	365	28,89%	101.478.338	103.689.417
1/08/15	31/08/15	31	365	28,89%	103.689.417	106.948.672
1/09/15	30/09/15	30	365	28,89%	106.948.672	108.181.906
1/10/15	31/10/15	31	365	29,00%	108.181.906	110.540.592
1/11/15	30/11/15	30	365	29,00%	110.540.592	112.884.400
1/12/15	31/12/15	31	365	29,00%	112.884.401	115.351.980
1/01/16	31/01/16	31	366	29,52%	115.351.980	117.907.091
1/02/16	29/02/16	29	366	29,52%	117.907.091	120.348.569
1/03/16	31/03/16	31	366	29,52%	120.348.569	123.014.356
1/04/16	30/04/16	30	366	30,81%	123.014.356	125.752.472
1/05/16	31/05/16	31	366	30,81%	125.752.472	128.645.902
1/06/16	30/06/16	30	366	30,81%	128.645.902	131.509.367
1/07/16	31/07/16	31	366	32,01%	131.509.367	134.639.355
1/08/16	31/08/16	31	366	32,01%	134.639.355	137.843.837
1/09/16	30/09/16	30	366	32,01%	137.843.837	141.017.548
1/10/16	31/10/16	31	366	32,99%	141.017.548	144.464.307
1/11/16	30/11/16	30	366	32,99%	144.464.307	147.880.073
1/12/16	31/12/16	31	366	32,99%	147.880.073	151.494.567
1/01/17	31/01/17	31	365	33,51%	151.494.567	153.259.125
1/02/17	28/02/17	28	365	33,51%	153.259.125	158.739.712
1/03/17	31/03/17	31	365	33,51%	158.739.712	162.684.306
1/04/17	30/04/17	30	365	33,50%	162.684.306	166.595.938
1/05/17	31/05/17	31	365	33,50%	166.595.938	170.732.621
1/06/17	30/06/17	30	365	31,50%	170.732.621	174.805.667
1/07/17	31/07/17	31	365	32,07%	174.805.667	179.118.573
1/08/17	31/08/17	31	365	32,07%	179.118.573	183.506.396
1/09/17	30/09/17	30	365	32,07%	183.506.396	187.850.982
1/10/17	31/10/17	31	365	31,73%	187.850.982	192.301.745
1/11/17	30/11/17	30	365	31,44%	192.301.745	196.673.647
1/12/17	31/12/17	31	365	31,16%	196.673.647	201.257.105
1/01/18	31/01/18	31	365	31,04%	201.257.105	205.935.704
1/02/18	28/02/18	28	365	31,52%	205.935.704	210.304.214
1/03/18	31/03/18	31	365	31,02%	210.304.214	215.185.812
1/04/18	30/04/18	30	365	30,72%	215.185.812	219.976.351
1/05/18	31/05/18	31	365	30,68%	219.976.351	225.029.867
1/06/18	30/06/18	30	365	30,42%	225.029.867	229.996.119
1/07/18	31/07/18	31	365	30,05%	229.996.119	235.185.561
1/08/18	31/08/18	31	365	29,91%	235.185.561	240.470.879
1/09/18	30/09/18	30	365	29,72%	240.470.879	245.666.433
1/10/18	31/10/18	31	365	29,45%	245.666.433	251.112.845
1/11/18	30/11/18	30	365	29,24%	251.112.845	256.462.257
1/12/18	31/12/18	31	365	29,10%	256.462.257	262.086.465
1/01/19	31/01/19	31	365	28,74%	262.086.465	267.770.498
1/02/19	28/02/19	28	365	29,55%	267.770.498	273.141.735
1/03/19	31/03/19	31	365	29,06%	273.141.735	279.123.458
1/04/19	30/04/19	30	365	29,98%	279.123.458	285.023.302
1/05/19	31/05/19	31	365	29,01%	285.023.302	291.256.601
1/06/19	30/06/19	30	365	28,95%	291.256.601	297.407.218
1/07/19	31/07/19	31	365	28,92%	297.407.218	303.893.334
1/08/19	31/08/19	31	365	28,98%	303.893.334	310.533.176
1/09/19	30/09/19	30	365	28,98%	310.533.176	317.096.920
1/10/19	31/10/19	31	365	28,65%	317.096.920	323.954.766
1/11/19	30/11/19	30	365	28,53%	323.954.766	330.710.371
1/12/19	31/12/19	31	365	28,37%	330.710.371	337.798.992
1/01/20	31/01/20	31	366	28,18%	337.798.992	344.971.718
1/02/20	29/02/20	29	366	28,39%	344.971.718	351.911.981
1/03/20	31/03/20	31	366	28,43%	351.911.981	359.450.491
1/04/20	30/04/20	30	366	28,04%	359.450.491	366.885.072
1/05/20	31/05/20	31	366	27,29%	366.885.072	374.378.664
1/06/20	30/06/20	30	366	27,18%	374.378.664	381.820.967
1/07/20	31/07/20	31	366	27,18%	381.820.967	389.665.482
1/08/20	31/08/20	31	366	27,44%	389.665.482	397.770.090
1/09/20	30/09/20	30	366	27,53%	397.770.090	405.777.045
1/10/20	31/10/20	31	366	27,54%	405.777.049	417.112.823
1/11/20	30/11/20	30	366	26,70%	414.112.823	422.240.459
1/12/20	31/12/20	31	366	26,10%	422.240.459	430.642.216
1/01/21	31/01/21	31	365	25,98%	430.642.216	439.172.733
1/02/21	28/02/21	28	365	26,11%	439.172.733	447.112.584
1/03/21	31/03/21	31	365	26,12%	447.112.584	456.010.838
1/04/21	30/04/21	30	365	25,97%	456.010.838	464.745.167
1/05/21	31/05/21	31	365	25,83%	464.745.167	473.903.268
1/06/21	30/06/21	30	365	25,82%	473.903.268	482.933.007
1/07/21	31/07/21	31	365	25,77%	482.933.007	492.429.564
1/08/21	31/08/21	31	365	25,86%	492.429.564	502.143.372
1/09/21	30/09/21	30	365	25,79%	502.143.372	511.701.167
1/10/21	31/10/21	31	365	25,62%	511.701.167	518.136.618



MÓDULO DE PROCESOS EJECUTIVOS, INEMBARGABILIDAD
Y LIQUIDACIONES EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En este caso, el número de días de retardo fueron 2.325, cuyo valor inicial fue la suma de \$100.000.000.00 y su valor final la de \$ 518.136.618. Se debe resaltar que en este caso la liquidación se hace por cada mes o fracción de retardo, como quiera que el interés bancario corriente se certifica mes por mes.

● **INTERESES MORATORIOS DTF PREVISTOS EN EL CPACA.**

En la fórmula que se presentará a continuación se utilizarán las tasas de captación de recursos DTF para actualizar los valores en el tiempo:

Explicación:

VA: Valor actualizado al periodo deseado

VI: Valor inicial (valor que se requiere actualizar)

DTF i: Tasa promedio mensual de las captaciones a 90 días del mes i, certificado por la Superfinanciera

n: Son los días transcurridos para cada una de las tasas mensuales

m: Es el número de días del año

P: Corresponde al símbolo de multiplicatoria

Ejemplo:

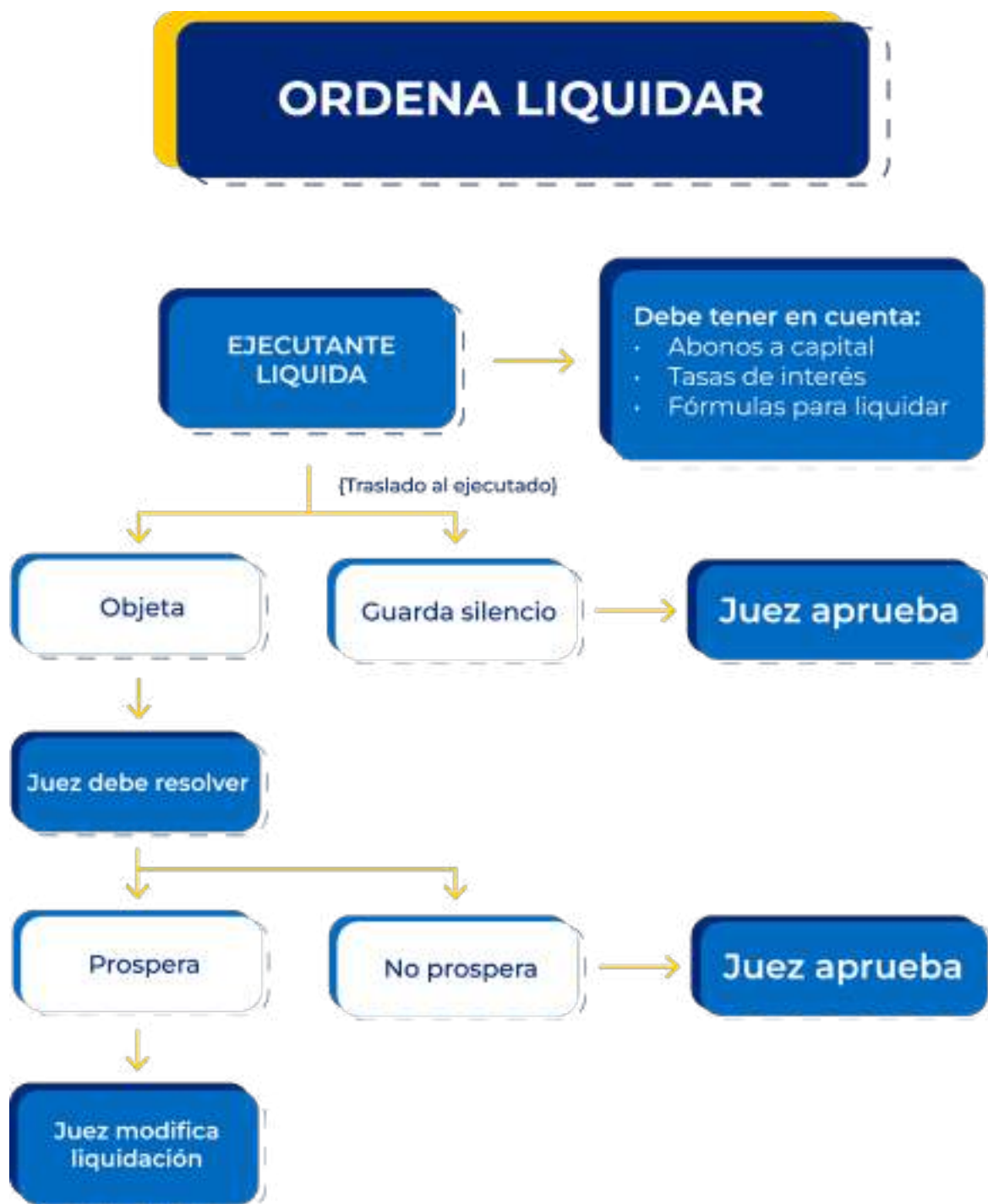
Se pretende liquidar la suma de \$100.000.000.00 desde el 10 de junio de 2015 hasta el 30 de abril de 2016:

Fecha inicial	Fecha final	Días corridos	Base de días	DTF EA	Valor inicial	Valor Fin mes
10/06/15	30/06/15	21	365	4,40%	100.000.000	100.248.047
1/07/15	31/07/15	31	365	4,52%	100.248.047	100.625.153
1/08/15	31/08/15	31	365	4,47%	100.625.153	100.999.573
1/09/15	30/09/15	30	365	4,41%	100.999.573	101.358.455
1/10/15	31/10/15	31	365	4,72%	101.358.455	101.756.259
1/11/15	30/11/15	30	365	4,92%	101.756.259	102.158.736
1/12/15	31/12/15	31	365	5,24%	102.158.736	102.602.835
1/01/16	31/01/16	31	366	5,74%	102.602.835	103.089.022
1/02/16	29/02/16	29	366	6,25%	103.089.022	103.585.410
1/03/16	31/03/16	31	366	6,35%	103.585.410	104.126.973
1/04/16	30/04/16	30	366	6,65%	104.126.973	104.677.928

Se debe resaltar que en este caso la liquidación se hace por cada mes o fracción de retardo, como quiera que el DTF se certifica mes por mes.



MAPA CONCEPTUAL UNIDAD 4





REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALZATE, Luis Carlos. Temas de Derecho Procesal Administrativo Contemporáneo. Bogotá, Universidad Gran Colombia. 2011.

BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. Procesos declarativos, ejecutivos y arbitrales. 9ª edición. Editorial Temis. Bogotá 2019.

BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. 6ª edición. Librería Ediciones del Profesional. Bogotá. 2014.

BETANCOUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Medellín, Ed. Señal Editora, 2009.

ESCUDERO HERRERA, María Concepción. Los obstáculos a la efectividad de las sentencias en el contencioso-administrativo, y sus soluciones. Editorial Dykinson, Madrid 2005.

GARZÓN MARTÍNEZ, Juan Carlos. Proceso Contencioso administrativo. 2ª edición. Ibáñez. Bogotá.

GÓMEZ RICARDO, Jorge. Presupuesto público colombiano. Universidad Externado de Colombia.

HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones: concepto, estructura, vicisitudes. 3ª edición. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2007.

JARAMILLO CASTAÑEDA, Armando. Teoría y Práctica de Los Procesos Ejecutivos. 7ª edición. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá 2018.

LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Código General del Proceso Parte General. 2ª edición. Dupré Editores. Bogotá 2019.

LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Código General del Proceso Parte Especial. 2ª edición. Dupré Editores. Bogotá 2019.

PALACIO HINCAPIÉ, Juan Ángel. Derecho Procesa Administrativo. Medellín. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Bogotá, 2013.

PINEDA RODRÍGUEZ, Alfonso & LEAL PÉREZ Hildebrando. El Título Ejecutivo y Los Procesos Ejecutivos: Título y Acción Ejecutiva. 2º edición. Leyer 2000. Bogotá 2021.



PINEDA RODRÍGUEZ, Alfonso & LEAL PÉREZ Hildebrando. El Título Ejecutivo y El Proceso Ejecutivo: Manual Teórico Práctico. 13ª edición. Leyer 2000. Bogotá 2016.

RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La Acción Ejecutiva Ante la Jurisdicción Administrativa. 6ª edición. Editorial Jurídica Sánchez. Bogotá. 2021.

RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. La nulidad de los actos administrativos en el proceso ejecutivo contractual. Editorial Ibáñez, Bogotá. 2010.

TRIANAPERDOMO, José Marcelino. El Proceso Ejecutivo Ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y El Cobro Coactivo. Ediciones Doctrina y Ley. Bogotá 2018.

URAZAN PINEDA J. S., Teoría de la Acción Ejecutiva. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2021.

URUETA AYOLA, Manuel S, Manual de Derecho Procesal Administrativo. Legis. Bogotá 2021.

VARGAS OSSA, Nataly. Principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos: excepciones en la jurisprudencia constitucional y su aplicación en las decisiones del Consejo de Estado (1992-2019). Revista de Derecho, 54. Pág. 150-177.



REFERENCIAS JURÍDICAS

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA. Expediente No. S694 (sentencia del 22 de septiembre de 1997). M.P. Carlos Betancur Jaramillo.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 15.155 (auto del 3 de septiembre de 1998). M.P. Daniel Suárez Hernández.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. (concepto del 17 de julio de 2008). M.P. Gustavo Aponte Santos.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 26.566 (auto del 13 de marzo de 2006). M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 19.717 (sentencia del 8 de mayo de 2014). M.P. Jaime Orlando Santofímio Gamboa.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 57.740 (auto del 10 de mayo de 2018). M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Expediente No. 2020-00510-00 (sentencia del 17 de septiembre de 2020). M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 66.527 (auto del 11 de octubre de 2021). M.P. Alberto Montaña Plata.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 64.781 (auto del 10 de marzo de 2020). M.P. Alberto Montaña Plata.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 63.790 (auto del 3 de julio de 2019). M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.



COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Expediente No. 63.391 (auto de unificación del 29 de enero de 2020). M.P. Alberto Montaña Plata.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-111 DE 2011 M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-546 DE 1992 M.P. CIRO ANGARTIA BARÓN.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA T-531 DE 1999 M.P. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-1064 DE 2003C 1064 M.P. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.