



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

Bogotá DC, catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)
Demandante: LAURA PATRICIA LÓPEZ HENAO Y OTROS
Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA –
EJÉRCITO NACIONAL
Medio de control: EJECUTIVO – CPACA
Asunto: RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO
QUE NEGÓ EL DECRETO DE MEDIDA
CAUTELAR

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra el auto del 24 de septiembre de 2021 proferido por el Tribunal Administrativo del Caquetá mediante el cual negó el decreto de una medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

A través de apoderada la señora Laura Patricia López Henao y otros, propusieron demanda ejecutiva en contra de la Nación – Ministerio de Defensa - Ejército Nacional para que se librara mandamiento de pago por las sumas de dinero ordenadas en la sentencia de primera instancia proferida el 17 de octubre de 2007 por el Tribunal Administrativo del Caquetá y liquidada mediante auto de 29 de abril de 2015 por el Consejo de Estado.

2. La solicitud de medidas cautelares

Los ejecutantes solicitaron¹ el embargo y secuestro *i)* de las sumas de dinero que a cualquier título, cuentas corrientes, de ahorro, CDT, fiducias etc., tenga depositada

¹ Escrito de medidas cautelares fls 12 a 19 del documento ED_03 índice 2 SAMAI.

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)

Actor: Laura Patricia López Henao y otros

Ejecutivo - CPACA

Recurso de apelación

la entidad ejecutada en los Bancos Agrario, Popular, AV Villas, Caja Social, de Occidente (Colombia), Bancolombia, BBVA (Colombia), de Bogotá, Citi Colombia, Colpatria, Corficolombiana, Davivienda, GNB Sudameris, ITAU, Bancóldex y Falabella de las ciudades de Bogotá, Florencia y San Vicente del Caguán; *ii*) del remanente de los bienes² que por cualquier causa se llegaren a desembargar dentro del proceso ejecutivo tramitado ante el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia (Caquetá) con el número de radicación 2013-00553-00 y, *iii*) de los bienes inmuebles³ ubicados en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) identificados con los folios de matrícula inmobiliaria no.(s) 157-19104 y 157-46141, y los ubicados en la ciudad de Pereira identificados con los folios de matrícula inmobiliaria no.(s) 290-1467 y 290-12312.

3. La providencia apelada

El 24 de septiembre de 2021 (documento ED_08 índice 2 SAMAI), el Tribunal Administrativo del Caquetá *i*) decretó la medida cautelar de embargo y secuestro del remanente de los bienes que por cualquier motivo se llegaren a desembargar en el trámite del proceso enunciado por la parte ejecutante; *ii*) limitó la medida cautelar en la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000'000.000); *iii*) negó el embargo y retención de dineros solicitada con sustento en que la parte interesada no indicó con precisión los establecimiento bancarios a los cuales se debía dirigir los respectivos oficios para ordenar la medida y, *iv*) negó el embargo de los bienes fiscales con base en que la solicitud no se individualizó el bien inmueble sobre el cual se pretendía la medida, toda vez que, si bien estos, en principio, pueden ser objeto de embargo, lo cierto es que la medida depende de su naturaleza jurídica y destinación de los bienes. La decisión expresamente resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: DECRETAR el embargo y posterior secuestro de los bienes que por cualquier motivo se llegaren a desembargar dentro del proceso ejecutivo con radicado No. 2013-00553-00, el cual se encuentra actualmente en trámite ante el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE FLORENCIA, así como de los remanentes del producto de dichos embargos, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

² Escrito presentado como adición a la solicitud de medidas cautelares documento ED_02 índice 2 SAMAI.

³ Escrito presentado como adición a la solicitud de medidas cautelares documento ED_22 índice 2 SAMAI.

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)

Actor: Laura Patricia López Henao y otros

Ejecutivo - CPACA

Recurso de apelación

SEGUNDO: Por Secretaría, **librese** el oficio correspondiente a la orden anterior, teniendo en cuenta para ello el contenido normativo del artículo 466 del C.G.P.

TERCERO: LIMITAR el valor del embargo a la suma de CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000'000.000,00) m/cte.

CUARTO: NEGAR las demás solicitudes de medida cautelar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia." (negritas y mayúsculas fijas del original).

4. El recurso de reposición y en subsidio el de apelación

El 28 de septiembre de 2021, la apoderada de la parte ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación (índice 2 SAMAI)⁴ el cual sustentó en los siguientes términos:

1) Respecto de la solicitud de embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada tenga a cualquier título (cuentas corrientes, de ahorros, CDT, fiducias, etc.) señaló que en el escrito de las medidas cautelares se precisaron los nombres de cada una de las entidades bancarias y la ciudad a la que se debía dirigir el respectivo oficio.

2) En relación con la petición de embargo y secuestro de los bienes inmuebles, afirmó que en el escrito de las medidas cautelares se encuentran claramente identificados los bienes inmuebles frente a los cuales se solicita la medida, con los respectivos folios de matrícula inmobiliaria donde consta que estos predios eran fincas ganaderas, cuyo dominio fue extinguido a particulares, y que fueron adquiridos por la entidad demandada de manos de la Sociedad de Activos Especiales, por lo tanto, es a ella a quien le corresponde informar si son o no bienes de uso público, al momento de oponerse a la medida cautelar sobre los mismos.

3) Limitar el embargo a la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000'000.000) se torna en insuficiente, por cuanto, si bien en el mandamiento de pago la orden se libró por concepto del capital que equivale a \$2.047.675.214 más los intereses de mora causados desde la ejecutoria de la sentencia hasta el pago efectivo de la obligación, estos a la fecha de radicación de la presente demanda ascienden a la suma de \$3.142'201.778,13 para una total \$5.189.889.992 según la liquidación que

⁴ Documento ED_12.

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)

Actor: Laura Patricia López Henao y otros

Ejecutivo - CPACA

Recurso de apelación

se anexó con la demanda, valor que doblado alcanzaría la suma de \$10.743'043.286,69, es decir, que supera el monto límite (\$4.000.000.000) fijado por el tribunal y no alcanza siquiera a cubrir el valor del capital más los intereses, lo cual haría nugatorio el cobro de la sentencia judicial.

5. Decisión del recurso de reposición

El 15 de diciembre de 2021, el *a quo*⁵ repuso parcialmente el auto proferido el 24 de septiembre del mismo año y concedió el recurso de apelación⁶ interpuesto por la parte ejecutante contra dicha providencia en lo concerniente a la negativa del decreto de la medida cautelar de embargo de bienes fiscales de propiedad de la demandada y la limitación del valor de las medidas cautelares decretadas a la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000.000.000), conforme a lo siguiente:

“SEGUNDO.- DECRETAR la medida cautelar de **EMBARGO Y RETENCIÓN** de los dineros de propiedad de la **NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL** que se encuentren depositados en cuentas de ahorro, corriente y/o CDT, de los siguientes establecimientos financieros: Bancos Agrario, Popular, AV Villas, Caja Social, Occidente, Bancolombia, BBVA, Bogotá, Citi Colombia, Colpatría, Corficolombiana, Davivienda, GNB Sudameris, ITAU, Bancóldex y Falabella, **siempre y cuando se trate de cuentas que manejen recursos destinados al pago de conciliaciones y/o sentencias judiciales y las de libre destinación**; es decir que no se trate de dineros con destinación específica como lo son los recursos del sistema general de participaciones, del sistema general de regalías, y/o recursos de la seguridad social, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

TERCERO.- MANTENER INCÓLUME las demás decisiones contenidas en el auto de fecha 24 de septiembre de 2021, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO.- CONCEDER en el **efecto devolutivo** ante el Consejo de Estado el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante contra las decisiones contenidas en el **auto de fecha 24 de septiembre de 2021**, en lo concerniente a la negativa del decreto de la medida cautelar de embargo de bienes fiscales de propiedad de la demandada y la limitación del valor de las medidas cautelares decretadas a la suma de **CUATRO MIL MILLONES DE PESOS (\$4.000.000.000)**.” (índice 2 SAMAI⁷ - negrillas y subrayado del original).

⁵ El tribunal puso de presente que el auto proferido el 24 de septiembre de 2021 fue notificado mediante fijación de estado el 28 de septiembre de 2021 y los recursos fueron allegados en la misma fecha (fl. 2 del documento ED_12, índice 2 SAMAI).

⁶ El recurso de apelación fue concedido en el efecto devolutivo.

⁷ Folio 10 a 12 del documento ED_13.

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)
Actor: Laura Patricia López Henao y otros
Ejecutivo - CPACA
Recurso de apelación

1) Repuso parcialmente la decisión y decretó el embargo y retención de los dineros de propiedad de la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional que se encuentren depositados en las cuentas de ahorro, corriente y/o CDT de los establecimientos financieros señalados por la parte ejecutante, con sustento en que esta efectivamente en el escrito de medidas cautelares había enunciado las entidades bancarias a las cuales iba dirigida la medida.

2) Confirmó la decisión en relación con la solicitud de embargo de los bienes inmuebles fiscales de la entidad ejecutada con sustento en que, contrario a lo afirmado por la ejecutante, no se allegaron los certificados de libertad y tradición de cada uno de los bienes inmuebles de los cuales pretendía fueran embargados, circunstancia que hacía improcedente la medida cautelar invocada, por cuanto no estaba demostrada la propiedad ni la calidad del bien.

El tribunal estimó que *i)* si en gracia de discusión se admitiera que dichos certificados sí fueron aportados al proceso, estos no demuestran la destinación del bien, argumento por el cual se denegó el decreto de la medida cautelar, pues, pese a que son de propiedad de una entidad pública y sean bienes fiscales o de uso público, pueden estar inmersos en una de las prohibiciones legales y/o constitucionales, como lo es estar destinado a un servicio público, patrimonio cultural de la Nación, o arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, prohibiciones por las cuales no sería viable conceder la medida invocada sin el lleno de los requisitos para su procedencia y, *ii)* pretender que sea la entidad pública la que debe informar si los bienes son o no de uso público al momento de oponerse a la solicitud de medidas cautelares sobre dichos bienes, se cae por su propio peso, debido a que en los términos del artículo 167 del CGP, le corresponde a la parte ejecutante acreditar, a través de los diferentes mecanismos que para ello la Constitución y la ley han dotado a los particulares, los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídicos que ellas persiguen.

3) Confirmó la decisión en relación con el límite de la medida cautelar a la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000'000.000) con sustento en que lo resuelto en la providencia recurrida se aviene a lo previsto en el numeral 10 del artículo 593 del CGP, en atención a que el mandamiento de pago se libró por la suma de \$2.047'675.214, valor que incrementado en un 50% arrojaría la suma de

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)
Actor: Laura Patricia López Henao y otros
Ejecutivo - CPACA
Recurso de apelación

\$3.071.512.821, de modo que la limitante a \$4.000.000.000 incluyó un valor aproximado por concepto de intereses ponderadamente calculados de casi mil millones de pesos; circunstancia que no se torna en nugatoria de las pretensiones de la demanda, por cuanto, una vez agotados los recursos de la medida, la recurrente puede solicitar la ampliación o una nueva medida cautelar, en atención a que el proceso ejecutivo propende por el pago efectivo de la totalidad de la obligación.

4) De otra parte, se observa que el 21 de febrero de 2022 (índice 5 SAMAI), la apoderada de la parte actora solicitó la ampliación de medidas cautelares para que se *“disponga la medida sobre aquellos que hacen parte del sistema general de participaciones”*, sin embargo, revisado el aplicativo SAMAI *“Gestión en otras Corporaciones”* en el índice 133 se advierte que dicha petición fue resuelta por el Tribunal Administrativo del Caquetá y, además, esta no fue objeto de apelación razones por las cuales la Sala no se pronunciará sobre ese aspecto.

II. CONSIDERACIONES

La Sala⁸ confirmará el auto recurrido por las razones que se exponen a continuación:

1) La parte actora pidió que se decrete el embargo y secuestro de unos bienes inmuebles ubicados en las ciudades de Fusagasugá y Pereira con el objeto de garantizar la totalidad del crédito y que se amplié el límite fijado por el tribunal a la suma de \$10.743'043.286,69, porque el monto límite de \$4.000.000.000 fijado por el tribunal de primera instancia no alcanza siquiera a cubrir el valor del capital más los intereses, toda vez que este, según la liquidación que anexó con la demanda, asciende a la suma de \$5.189.889.992.

2) El tribunal de primera instancia negó el embargo y secuestro de bienes fiscales de propiedad de la entidad pública ejecutada con base en que la parte actora no demostró la naturaleza jurídica y destinación de los bienes inmuebles de los cuales

⁸ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 125 y 150 de la Ley 1437 de 2011, modificados por los artículos 20 y 26 de la Ley 2080 de 2021, respectivamente.

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)

Actor: Laura Patricia López Henao y otros

Ejecutivo - CPACA

Recurso de apelación

pretendía la medida cautelar, y limitó la medida cautelar decretada a la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000'000.000) con sustento en que como el mandamiento de pago fue librado por la suma de \$2.047'675.214, valor que incrementado en un 50% arrojaría la suma de \$3.071.512.821, la limitante a \$4.000.000.000 incluyó un valor aproximado por concepto de intereses ponderadamente calculados de casi mil millones de pesos, decisión conforme a lo previsto por el numeral 10 del artículo 593 del CGP.

3) Se confirma la decisión que negó el embargo y secuestro de los bienes fiscales, esto es de los inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria no. (s) 157-19104 y 157-46141 ubicados en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) y no. (s) 290-1467 y 290-12312 ubicados en la ciudad de Pereira⁹, toda vez que, si bien en los certificados de libertad y tradición no aparece anotación alguna que señale que estos hacen parte del patrimonio cultural de la Nación o patrimonio arqueológico¹⁰ que conforman la identidad nacional o que estén los destinados a la prestación de un servicio público¹¹ aspecto que, en principio, haría procedente la medida cautelar, de conformidad con el artículo 599 del CGP el juez puede limitar la medida cautelar a lo necesario:

“ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

(...).

⁹ Si bien en el expediente obran los certificados de tradición y libertad de los inmuebles citados, en ellos no se señala su naturaleza jurídica ni la destinación de los mismos (fls. 5 a 47 del documento ED_22 índice 2 SAMAI).

¹⁰ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “ARTÍCULO 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”.

¹¹“Código General del Proceso **“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

(...)

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...”.

(...).

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.” (se resalta).

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda* que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.” (se resalta).

En el caso concreto, revisado el expediente en el aplicativo SAMAI “*Gestión en otras Corporaciones*”¹² se observa que la apoderada de los ejecutantes informó al tribunal de primera instancia sobre un pago parcial por la suma de 5.577’558.934, suma que excede lo reclamado en la demanda ejecutiva, de modo que se considera que las medidas decretadas son suficientes para garantizar la acreencia.

4) Ahora bien, aunque al aplicar el límite de la medida de embargo el tribunal acudió al artículo 593 del Código General del Proceso y no al 599 *ibidem*, que era la norma aplicable por tratarse de medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo, la Sala no accederá a ampliar el límite de la medida de embargo por cuanto en virtud de esta última norma, corresponde al juez limitarlo a lo necesario para garantizar la obligación ejecutada y, en este caso, dicha finalidad se cumple ampliamente con el límite impuesto en primera instancia.

En efecto, consta que (i) la ejecutante en el escrito de la demanda¹³ señaló que el capital reconocido mediante el auto de 29 de abril de 2015 que liquidó la sentencia de reparación directa proferida 17 de octubre de 2007 por el Tribunal Administrativo del Caquetá en favor de los demandantes ascendió a la suma de \$2.047’675.214; (ii) el mandamiento de pago fue librado por la suma antes señalada en consideración a lo solicitado por la parte actora; (iii) el tribunal de primera instancia incrementó la suma reconocida en el auto que liquidó al sentencia de condena en un 50%, lo que arrojó como resultado la suma \$3.071.512.821; (iv) además incluyó un valor aproximado por concepto de intereses calculados de casi mil millones de pesos y le puso de presente que una vez agotados los recursos de la medida, la recurrente podía solicitar la ampliación o una nueva medida cautelar, por cuanto el proceso ejecutivo propende por el pago efectivo de la totalidad de la obligación y, (v) la entidad ejecutada, según memorial aportado por la propia ejecutante¹⁴ realizó un pago por la suma de 5.577’558.934, lo cual permite inferir razonablemente que

¹² Índice 159 SAMAI – Gestión en otras Corporaciones.

¹³ Folios 1 a 11 del documento ED_03, índice 2 SAMAI.

¹⁴ Índice 159 SAMAI - Gestión en otras Corporaciones.

Expediente: 18001-23-31-000-2000-00233-03 (68.081)
Actor: Laura Patricia López Henao y otros
Ejecutivo - CPACA
Recurso de apelación

el límite impuesto en primera instancia resulta más que suficiente para garantizar las eventuales sumas que resulten en favor de la ejecutante.

De lo anterior se concluye, que la decisión apelada en manera alguna hace nugatorio el pago de la condena impuesta a la entidad ejecutada, por el contrario, le brinda a la ejecutante las herramientas procesales necesarias en aras de garantizarle el pago total de la obligación.

5) Por lo expuesto, se confirmará la decisión adoptada el 24 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo del Caquetá.

RESUELVE:

1º) Confírmase la decisión proferida el 24 de septiembre de 2021 por el Tribunal Administrativo del Caquetá que limitó la medida cautelar de embargo y retención de dineros de propiedad de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional en la suma de cuatro mil millones de pesos (\$4.000'000.000), y negó el embargo de los bienes fiscales identificados con los folios de matrícula inmobiliaria no (s) 157-19104 y 157-46141 ubicados en el municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) y no. (s) 290-1467 y 290-12312 ubicados en la ciudad de Pereira, de conformidad con los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

2º) Ejecutoriado este auto por Secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Subsección

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado ponente en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

DR/Expediente digital.