



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

**OPERATIVIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES
COMO GARANTÍA DE PAGO EN EL CUMPLIMIENTO
DE PROVIDENCIAS LABORALES EN LA
JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

MARÍA ALEJANDRA BARRAGÁN ARAGÓN

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Derecho Procesal
Bogotá D.C., Colombia
2026

OPERATIVIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES COMO GARANTÍA DE PAGO EN EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS LABORALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

María Alejandra Barragán Aragón

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de:

Magister en Derecho – Profundización Derecho Procesal

Director:

Doctor, Jorge Armando Corredor

Codirector:

Doctor, Gamal Mohamad Othman Atshan Rubiano

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Maestría en Derecho Procesal

Bogotá D.C., Colombia

2026

IV OPERATIVIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES COMO GARANTÍA DE PAGO EN
EL CUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS LABORALES EN LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

A los seres que más amo:

A mis familiares quienes conocieron de este proceso académico, creyeron en mis habilidades y me apoyaron para que esta meta en mi vida se haya cumplido.

Resumen

OPERATIVIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES COMO GARANTÍA DE PAGO EN EL CUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS LABORALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Este estudio investigativo, tiene como enfoque, analizar la operatividad y vigor de las medidas cautelares como garantía de pago en el cumplimiento de sentencias laborales en la jurisdicción contenciosa administrativa. El objetivo es comprender cómo estas medidas contribuyen a asegurar que se cumplan las obligaciones laborales establecidas en las sentencias judiciales. El período de análisis se extiende desde 1992 hasta la actualidad. Durante este tiempo, se examinarán casos específicos en los que se hayan implementado medidas cautelares en el contexto de sentencias laborales en la jurisdicción contenciosa administrativa. En términos de metodología, se utiliza un enfoque cualitativo y jurídico-descriptivo. Se realizará un análisis detallado de la jurisprudencia constitucional y administrativa relacionada con las medidas cautelares en materia laboral. Además, se considerarán los criterios utilizados por los tribunales para otorgar o denegar estas medidas.

Las conclusiones breves de la investigación son las siguientes: Las medidas cautelares desempeñan una función crucial en la garantía de pago en el cumplimiento de sentencias laborales. Su aplicación oportuna puede prevenir daños irreparables a los trabajadores. La jurisprudencia constitucional y administrativa proporciona directrices claras sobre los requerimientos para otorgar medidas cautelares en casos laborales. La caución como garantía es esencial para equilibrar los intereses de las partes involucradas. La eficiencia de las medidas cautelares depende de su correcta implementación y seguimiento por parte de las autoridades judiciales.

Palabras clave: Medidas cautelares, garantía, pago, proceso ejecutivo, inembargable, embargable, jurisprudencia, constitucional, administrativo.

Abstract

OPERATIONALITY OF PRECAUTIONARY MEASURES AS A GUARANTEE OF PAYMENT IN THE COMPLIANCE WITH LABOR PROVISIONS IN THE CONTENTIOUS ADMINISTRATIVE JURISDICTION

This research focuses on the analysis of the operation and effectiveness of precautionary measures as a guarantee of payment in compliance with labor sentences in the contentious-administrative jurisdiction. The purpose is to understand how these measures contribute to ensuring that labor obligations established in court rulings are met. The period of analysis extends from 1992 to the present. During this time, specific cases will be examined in which precautionary measures have been implemented in the context of labor rulings in the contentious-administrative jurisdiction. In terms of methodology, a qualitative and legal-descriptive approach is used. A detailed analysis of the constitutional and administrative jurisprudence related to precautionary measures in the workplace will be carried out. Additionally, the criteria used by the courts to grant or deny these measures will be considered.

The brief conclusions of the investigation are the following: Precautionary measures play a crucial role in guaranteeing payment in compliance with labor sentences. Its timely application can prevent irreparable damage to workers. Constitutional and administrative jurisprudence provides clear guidelines on the requirements for granting precautionary measures in labor cases. Surety as a guarantee is essential to balance the interests of the parties involved. The effectiveness of precautionary measures depends on their correct implementation and monitoring by the judicial authorities.

Keywords: Precautionary measures, guarantee, payment, executive process, non-seizable, seizable, jurisprudence, constitutional, administrative.

Contenido

Contenido

1. Capítulo 1. GARANTÍA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO GARANTÍA AL DEBIDO PROCESO JUSTO Y EFICAZ A FAVOR DE LA PARTE EJECUTANTE CON EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.....	7
1.1 Contextualización de las medidas cautelares en general.....	7
1.1.1 Las medidas cautelares en el orden legal colombiano.....	9
1.1.2 Naturaleza jurídica y sistemas para decretar medidas cautelares.....	12
1.1.3 Finalidad de las medidas cautelares.....	14
1.1.4 Particularidades de las medidas cautelares.....	15
1.1.5 Tipos de medidas cautelares en el Código General del Proceso.....	16
1.2 Tutela judicial efectiva.....	18
1.2.1 Concepto de la tutela jurídica efectiva.....	18
1.2.2 Antecedentes de la tutela efectiva.....	20
1.2.3 Las medidas cautelares como garantías del principio de la tutela efectiva.....	25
2. Capítulo 2. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE LA NACIÓN Y LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD.....	29
2.1 Aspectos generales de la inembargabilidad de los recursos públicos.....	29
2.2 Antecedentes Normativos.....	33
2.3 Nociones generales de la excepción al principio de inembargabilidad.....	35
2.4 Casos en los cuales puede aplicarse la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos de la nación.....	38
2.5 Análisis desde la perspectiva de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.....	40
2.5.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	40
2.5.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado.....	45
2.6 Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional basada en la estructura propuesta por Diego López Medina.....	47
2.6.1 C546/92 (Consolidadora).....	48
2.6.2 C017/93 (Consolidadora).....	50
2.6.3 C337/93 (Reconceptualizadora).....	51
2.6.4 Sentencia C 402 de 1997.....	53
2.7 Línea jurisprudencial del Consejo de Estado basada en la estructura propuesta por Diego López Medina.....	56
2.7.1 C546/92 (Consolidadora).....	59
2.7.2 C017/93 (Consolidadora).....	60
2.7.3 C337/93 (Reconceptualizadora).....	61
2.7.4 C358/94.....	62
2.7.5 C103/94 (Consolidadora).....	65
2.7.6 C354/97 (Consolidadora).....	66
2.7.7 C 402/97 (Reconceptualizadora).....	68
2.7.8 C793/02 (Consolidadora).....	69
2.7.9 Radicado No. 41001-23-33-000-2015-00981-02 (2928-2023). Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez. Colombia.....	69
2.7.10 Radicado No. 25000-23-42-000-2020-00756-02 (0997-2024). Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez.....	72
2.7.11 Radicado No. 08001-23-33-000-2013-00621-02 (0226-2024). Ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera. Colombia.....	74

XII OPERATIVIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES COMO GARANTÍA DE PAGO
EN EL CUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS LABORALES EN LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

2.7.12 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, rad. Radicado: 85001-23-33-000-2007-00430-01 (71823), providencia del 8 de noviembre de 2024, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.....	74
2.7.13 Radicado No. 05001-23-33-000-2023-00775-01 (70894). Ponente: Adriana Polidura Castillo.....	76
2.7.14 Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01788-01 (57278).....	78
2.8 Posición actual frente al embargo de bienes de la nación para el pago de acreencias laborales.....	80
2.9 Limitaciones que tiene el juez contencioso administrativo frente al embargo de cuentas de la nación para el pago de acreencias laborales.....	82
2.10 Análisis desde el ámbito del derecho disciplinario.....	86
3. Capítulo 3. CRITERIOS QUE DEBE TENER EN CUENTA EL OPERADOR JUDICIAL PARA DECRETAR UNA MEDIDA CAUTELAR PARA GARANTIZAR EL PAGO DE ACREENCIAS LABORALES RECONOCIDAS MEDIANTE SENTENCIAS.....	91
3.1 Tipos de acreencias laborales susceptibles de ser exigibles a través de las medidas cautelares.....	91
3.2 Criterios para solicitar el decreto de una medida cautelar de embargo a la entidad deudora.....	100
3.3 Posición del juez en cuanto al decreto de medidas cautelares para el pago de acreencias laborales.....	104
4. Conclusiones y recomendaciones.....	109
4.1 Conclusiones.....	109
4.2 Recomendaciones.....	112

Lista de tablas

Tabla 1	47
Tabla 2	57

Lista de figuras

Figura 1	47
Figura 2	56

Introducción

Las medidas cautelares se establecen como herramientas legislativas esenciales, diseñadas con el propósito principal de proteger de manera temporal los derechos en cuestión durante todo el proceso legal. En el contexto colombiano, estas medidas juegan un papel vital al prevenir de manera temprana cualquier infracción de derechos cuando una persona se acerca a las autoridades judiciales en busca de la restauración de garantías esenciales. Estas medidas se establecen como columnas vitales que buscan asegurar la implementación efectiva de las decisiones tomadas, desempeñando así un papel vital en el proceso legal. Su importancia reside en su habilidad para asegurar la accesibilidad a la justicia y la protección legal segura para todas las partes involucradas en el litigio. Diseñadas específicamente para las personas que consideran que sus garantías se han quebrantado, estas medidas tienen como objetivo primordial la salvaguarda temprana de las garantías en disputa, con el fin de prevenir la persistencia o el empeoramiento del daño sufrido por los individuos involucrados.

En este sentido, las medidas preventivas actúan como un mecanismo proactivo destinado a proteger los derechos en juego, proporcionando una barrera defensiva antes de que se llegue a una resolución final en el proceso legal. Su aplicación temprana busca evitar que las garantías de las partes se vean disminuidos durante el desarrollo del procedimiento judicial, asegurando la integridad y la vigencia de las garantías esenciales de los individuos implicados. Por lo tanto, estas medidas preventivas no solo cumplen la función de prevenir la infracción de derechos, sino que también contribuyen significativamente a la eficiencia y efectividad del sistema judicial al garantizar la aplicación oportuna y eficaz de las decisiones judiciales adoptadas. En última instancia, se consolidan como un elemento esencial para el funcionamiento adecuado del sistema legal al proporcionar una respuesta rápida y efectiva ante situaciones que requieren una protección inmediata de los derechos en disputa (Nieto, 2023).

Dada la importancia de lo expuesto anteriormente, es esencial profundizar en la identificación de las particularidades de las medidas cautelares para establecer con exactitud su objetivo principal. Este objetivo radica en salvaguardar las garantías e intereses de las personas, así como de las entidades públicas y jurídicas, en el desarrollo de un proceso judicial. El propósito principal de estas medidas cautelares es prevenir posibles daños antes de la emisión de la sentencia siendo este fin común en todas las disciplinas del derecho. Sin embargo, se presenta un desafío al

enfrentar una demanda ejecutiva destinada a hacer cumplir una sentencia laboral en el marco de la jurisdicción contenciosa administrativa y al solicitar una medida cautelar relevante. En este contexto, se nota que la petición de la medida cautelar es rechazada, y esto se atribuye al principio constitucional de la inalienabilidad de los recursos públicos.

Por lo tanto, se vuelve imperativo realizar una investigación profunda que ofrezca una solución a este impedimento, ya que el rechazo de la medida cautelar representa una clara infracción del derecho de acceso a la justicia y de la protección legal eficiente. La falta de garantía a través de la medida cautelar de embargo dificulta la realización de las garantías laborales reconocidas en una decisión judicial, generando un desequilibrio injusto e inadmisibles. En este sentido, es fundamental abordar y analizar en profundidad la compatibilidad de la inalienabilidad de los recursos públicos con la eficacia de las medidas cautelares en casos laborales. Es menester, evaluar si la implementación rigurosa de este principio constitucional puede conducir a situaciones de injusticia y desprotección para los empleados que pretenden efectivizar sus garantías mediante la ejecución de una sentencia. La ponderación de los intereses en conflicto se presenta como una tarea esencial para garantizar una justicia equitativa y el amparo de los derechos esenciales de todas las partes involucradas (Corte Constitucional, C-379/04, 2004).

En el marco de la justificación y el problema de investigación, es vital resaltar el papel crucial que juega el proceso ejecutivo contencioso administrativo en la práctica diaria. Un aspecto esencial de este proceso se evidencia cuando la administración ha sido condenada en un procedimiento ordinario de anulación y restablecimiento del derecho laboral. En tal situación, la administración tiene la responsabilidad de realizar los pagos correspondientes dentro de los plazos dictados por la legislación actual, que varían conforme lo prescrito en los arts 177 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.), así como en los arts 192 y 194 del C.P.A.C.A. El incumplimiento de estos plazos resulta en que los beneficiarios de dichas sentencias se vean obligados a presentar una demanda ejecutiva para asegurar el acatamiento efectivo de estos deberes (Santofimio, 2004).

No obstante, es crucial subrayar que la función ejecutiva no se limita únicamente a la resolución de peticiones concretas dentro del ámbito gubernamental. Su propósito esencial es la imposición forzosa de derechos que son innegables y seguros, tanto en el marco de organismos estatales como en lo concerniente a los derechos de los miembros. En esencia, su misión es materializar el marco de prestaciones cuando aquellos que están obligados intentan eludir sus responsabilidades legalmente establecidas. En este contexto, es relevante destacar que el proceso ejecutivo no busca una simple declaración o condena; más bien, su objetivo principal es

asegurar el acatamiento total de los deberes instituidos, constituyendo así un mecanismo fundamental para mantener la integridad del sistema legal y salvaguardar las garantías de los beneficiarios de las sentencias previamente establecidas en el ámbito contencioso administrativo (Blanco, 2007).

Dentro del contexto del procedimiento administrativo ejecutivo, se intenta valorar la factibilidad de las acciones preventivas al implementar sentencias judiciales que admiten derechos laborales y de previsión social. La efectividad de estas acciones es esencial para asegurar la satisfacción de deudas de carácter laboral. Se plantea la cuestión de cómo determinar pautas para que el juez administrativo contencioso ordene acciones preventivas en línea con el precedente legal sobre la posibilidad de embargo de los fondos nacionales para la satisfacción de derechos laborales admitidos en sentencias. Como solución, se sugiere ofrecer instrumentos para que el juez tenga en cuenta al ordenar una acción preventiva, ya sea para rechazarla o concederla de manera justificada.

Se pretende que el lector identifique elementos que respalden la procedencia de acciones preventivas como garantía de pago al cumplir sentencias judiciales laborales, facilitando la presentación ante el juez administrativo contencioso. La investigación comprende un análisis doctrinal sobre la imposibilidad de embargo de los fondos nacionales, un análisis normativo de las leyes que establecen esta imposibilidad de embargo y un análisis legal que examina declaraciones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la posibilidad de embargo y su cambio de postura. El objetivo principal es determinar pautas para la procedencia de acciones preventivas en procedimientos ejecutivos que buscan hacer efectivas sentencias de anulación y restablecimiento de carácter laboral. Los objetivos específicos incluyen analizar el principio constitucional de imposibilidad de embargo y sus excepciones, establecer si la imposibilidad de embargo infringe la tutela judicial efectiva y sugerir pautas basadas en el desarrollo legal y normativo para que el juez ordene acciones preventivas.

En este sentido, la metodología incluye un análisis legal que aborda el principio de imposibilidad de embargo, las excepciones a este principio, la postura actual sobre el embargo de fondos nacionales y la propuesta de pautas para ordenar acciones preventivas. Finalmente, se presentarán conclusiones que destacan las pautas para que el juez ordene el embargo de bienes y fondos nacionales, asegurando el cumplimiento de resoluciones judiciales que admiten derechos laborales y de previsión social sin incurrir en infracciones disciplinarias.

1. Capítulo 1. GARANTÍA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA COMO GARANTÍA AL DEBIDO PROCESO JUSTO Y EFICAZ A FAVOR DE LA PARTE EJECUTANTE CON EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Esta sección se enfoca en asegurar la protección judicial efectiva como un respaldo al proceso debido justo y operante en beneficio del demandante con la ordenación de las acciones preventivas. Inicialmente, se tratará el asunto de las acciones preventivas. Se definirá qué es una medida cautelar y se explorará su naturaleza jurídica y los sistemas para decretarlas. Además, se discutirá el propósito de las medidas cautelares y se describirán sus características. En la segunda parte del capítulo, se tratará la tutela judicial efectiva. Se definirá este concepto y se revisarán sus antecedentes históricos. En última instancia, se examinará de qué manera los procedimientos preventivos sirven como salvaguarda del fundamento del amparo judicial efectivo.

Este capítulo proporcionará una visión integral de estos temas, con el objetivo de ofrecer una comprensión clara y profunda de la garantía de la tutela judicial efectiva y las medidas cautelares en el contexto del debido proceso justo y eficaz.

1.1 Contextualización de las medidas cautelares en general

La noción de medida se entiende como la proporción o dimensión que corresponde a algo para su uso o fin específico. En cuanto a “cautelar”, este término proviene del concepto de cautela, que implica previsión o prevención. Por lo tanto, una medida cautelar se refiere a una disposición adoptada con el fin de prevenir o proteger algo, especialmente en contextos legales. La Real Academia Española (1992), amplía esta definición al considerar las medidas cautelares como aquellas que se toman para asegurar los bienes en disputa o garantizar la efectividad de una futura sentencia a favor del demandante.

Respecto a la evolución histórica de las medidas cautelares, se pueden distinguir tres periodos significativos en su desarrollo. Durante la primera fase, conocida como la “era de la marginalidad”, la aplicación de la tutela cautelar fue restringida y se centró en situaciones particulares, principalmente para anular la transmisión de bienes en litigio. La segunda fase, la

“era de la responsabilidad”, se caracteriza por una expansión en el uso de la tutela cautelar y un incremento en la responsabilidad de quien la solicita. La tercera y última fase, denominada “era del control judicial”, otorga al juez la autoridad para establecer las exigencias adecuadas para imponer una medida cautelar y supervisar su implementación. Esta evolución refleja un progreso hacia una mayor regulación y supervisión judicial en la implementación de medidas cautelares (Ramos, 2006).

De acuerdo con Forero (2014), las entidades jurídicas romanas denominadas *manus iniectiu* y *pignoris capio* constituyeron las referencias de la ejecución coactiva. La primera consistía en someter al deudor a servidumbre y ejercer dominio sobre su existencia, dado que la obligación se imponía sobre el individuo y no sobre su patrimonio. Por otro lado, la segunda facultaba al prestamista a apoderarse de los activos del deudor para forzar el cumplimiento del compromiso, aunque le estaba prohibido comercializar dichos bienes muebles, pudiendo únicamente conservarlos, retenerlos o aniquilarlos si no se efectuaba el pago.

Con la llegada de la Edad Media, se introdujeron las siete partidas en el código legal español, proclamando la invalidez de la transferencia de propiedad en litigio tras la notificación al acusado (Forero, 2014). Por su parte, Gil (2016) enfatiza este dato histórico, señalando que, en la tercera sección, enfocada en las normas procesales, se especifica que, si el imputado alienaba la propiedad después de recibir la notificación, dicha acción de traspaso se declaraba nula. Consecuentemente, el comprador perdía el monto pagado por la propiedad, siempre y cuando tuviera conocimiento previo del litigio.

Durante el periodo contemporáneo, el análisis de las medidas cautelares en Italia tuvo un desarrollo notable, con un enfoque particular en las medidas innominadas que llegaron a su punto máximo en 1940 con la implementación del art.700 del CPC. Estas medidas tenían como objetivo lograr resoluciones de naturaleza preventiva y cautelar, permitiendo al juez evaluar su conveniencia, urgencia y contenido, como una anticipación de lo que podría ser la resolución final (Calamandrei, 2008).

En el contexto colombiano, especialistas como Quiroga (1985), las caracterizan como acciones de garantía de procedimientos procesales específicos asociados con las derivaciones colaterales del proceso principal. Otros expertos, como Serra y Ramos (1974), las ven como una solución legal para enfrentar la lentitud del proceso, mientras que para Chinchilla son una herramienta

para mantener la eficiencia de la justicia. Cantor y Amaya (2010), las definen como medidas o normas diseñadas para prevenir la consecución de un objetivo específico o anticipar posibles obstáculos. Desde una perspectiva más general, Gil (2016), las ve como un instrumento de salvaguarda de las garantías humanas y esenciales, nacional como internacionalmente.

Internacionalmente, las medidas cautelares se han desarrollado con la finalidad de resguardar las garantías humanas, según el Juez internacional Cançado Trindade (2001). En el contexto del Tribunal Internacional de Justicia, el art. 41 de su Estatuto le otorga la capacidad de indicar medidas provisionales para proteger las garantías de los intervinientes, notificando de inmediato a las partes y al Consejo de Seguridad. El Reglamento del Tribunal detalla el procedimiento incidental correspondiente, incluyendo la justificación de la solicitud de medidas y los efectos cuando es negado.

A nivel regional, la Comisión IDH, cimentándose en el art. 25 de su Reglamento, resalta que las medidas cautelares deben implementarse en casos de premura y apremio. Se destaca la temporalidad de estas medidas, su análisis en términos de gravedad, urgencia e irreparabilidad, así como la posibilidad de su revisión en cualquier momento (Mestra, 2022).

1.1.1 Las medidas cautelares en el orden legal colombiano

Las medidas cautelares se han descrito como herramientas legales secundarias en un litigio, diseñadas para asegurar los reclamos del solicitante o del acreedor. Conforme con el art. 590 del CGP, el magistrado tiene la autoridad para imponer tales medidas, incluyendo el registro de la demanda en los bienes inscritos del acusado, desde el inicio del proceso, particularmente en casos que involucren la propiedad o cualquier otro derecho real.

Es inherente a las medidas cautelares que se instauren a solicitud de una de las partes, y no de manera automática. Según Villamil (2012), es el solicitante quien tiene la prerrogativa de determinar si la obligación que se busca establecer está suficientemente garantizada. El magistrado, aunque no está facultado para imponer medidas cautelares por iniciativa propia y solo puede actuar ante una solicitud formal, tampoco está compelido a acceder a todas las peticiones, manteniendo la discreción para rechazarlas. Por lo tanto, el magistrado, sin tener la iniciativa para proponer la medida, mantiene una autoridad implícita sobre la cuestión legal en debate (Villamil, 2012).

En la decisión C-379 de 2004, la Corte Constitucional estableció los procedimientos como la vía para otorgar justicia en una contienda, con el objetivo de garantizar plenamente un derecho y evitar conflictos. Indica que las medidas cautelares se basan en el desarrollo constitucional del derecho de acceso a la justicia y en el principio de efectividad, permitiendo la ejecución efectiva de fallos judiciales y evitando la degradación de derechos en debate. La Corte Suprema por su parte, en la Resolución STC3917 de 2020, está de acuerdo con este concepto, viendo las providencias precautorias como mecanismos para garantizar la observancia de resoluciones judiciales, afectando tanto aspectos personales como de bienes. En este último, están dirigidas a preservar los bienes del acusado y reducir los efectos del retraso procesal.

Previo a la Ley 1564 de 2012, las providencias precautorias en Colombia se presidían por el CPC con normativas usualmente estipuladas por el legislador. No se concedía a las partes la capacidad de evaluar si los mecanismos disponibles eran adecuados, predominando así la norma de exhaustividad (Cabrera, 2014).

En el marco jurídico colombiano, Trujillo (2014), resalta que el CGP ha aplicado un enfoque mixto en la reglamentación de las medidas cautelares. Dicho enfoque abarca tanto las medidas convencionales heredadas del CPC como las medidas especiales o innominadas, que no están predefinidas por la ley. Al analizar ambos códigos, se evidencia que la principal innovación del CGP respecto a las medidas cautelares es la incorporación de las innominadas, un tema que se desarrollará posteriormente.

En la jurisdicción española, el mecanismo en cuestión se caracteriza por prevenir que la mera transición del tiempo invalide la efectividad de una sentencia judicial. Esto se alinea con la garantía a la tutela judicial efectiva (Robles, 2018), un fundamento que comparte similitudes con la legislación colombiana, aunque se exprese de manera distinta. Según la doctrina argentina, representada por Falcón (2006) y citada por Hernández (2022), las medidas cautelares son disposiciones procesales dictadas durante o antes del inicio del proceso, por petición de una parte o por iniciativa judicial. Su finalidad es la protección de bienes o intereses económicos de forma anticipada, aunque no con certeza absoluta. Esta perspectiva contrasta con la normativa colombiana, donde la imposición de una medida cautelar sin petición previa podría ser vista como una acción excesiva por parte del juez, llegando incluso a tener implicaciones en el campo penal.

La fundamentación de las medidas cautelares ha sido estudiada por diferentes académicos, enfocándose en las razones que justifican su existencia y propósito. Dos principios recurrentes son el “riesgo por el retraso” (*periculum in mora*) y la “presunción de un derecho válido” (*fumus boni iuris*). Dentro del contexto colombiano, la dilación en los procedimientos judiciales subraya la relevancia del primero, que no hace referencia a un peligro inminente al dictar la medida, sino al intervalo que transcurre entre la petición y el acto judicial que la otorga. Este lapso es frecuentemente ineludible debido a la lentitud en la administración de justicia (Sierra, 2021).

En cuanto al segundo elemento, el escritor aclara que este requiere que el peticionario de la medida de precaución la justifique en base a fuertes posibilidades de triunfo en el veredicto, previendo una resolución favorable. Nuestra normativa procesal general trata estos aspectos en el artículo 590, explicando el procedimiento de la práctica, petición, alteración y anulación de la medida de precaución. Aunque este reglamento aborda la legitimidad, interés de las partes y peligro al derecho, Villamil (2012), propone que estas exigencias se aplican a cautelares no convencionales.

De otro lado, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-543 de 2013, resalta la armonía con la Constitución al permitir que el juez dicte medidas de precaución para garantizar un resultado apropiado de una futura sentencia judicial. También enfatiza que la capacidad del legislador para regular estas medidas debe ser razonable y proporcional. Aunque el artículo 590 establece supuestos estándar, la Corte Suprema de Justicia considera que las medidas de precaución convencionales tienen autonomía respecto a requisitos ampliados para las no nombradas. Otra modalidad de las medidas de precaución es la opción de solicitarlas independientemente de un proceso judicial, mediante pruebas fuera de juicio según el artículo 589 del CGP. Esto permite dictar medidas de precaución durante la realización de pruebas fuera de juicio, una innovación en comparación con el antiguo CPC. Álvarez (2014) resalta que, durante la realización de dichas pruebas, si se percibe la violación de un derecho, se puede pedir una medida de precaución sin necesariamente iniciar una demanda.

Por tanto, la medida cautelar es aplicable cuando se satisfacen las condiciones para el manejo de evidencias fuera del proceso judicial, pudiendo efectuarse sin notificar al adversario, siempre y cuando esté permitido por un reglamento, tal como lo indica el artículo 589 en situaciones de derechos de autor y competencia ilícita, entre otros. Esto proporciona seguridad y fiabilidad en la observancia de las condiciones estipuladas por la normativa para instaurar una acción preventiva fuera del proceso judicial (Álvarez, 2014). Además, el artículo 589 debe ser analizado

en conjunto con el art. 23 del CGP, que señala que la acción preventiva fuera del proceso judicial tiene un límite temporal de 20 días, salvo que se interponga la querrela adecuada en ese lapso. Según el derecho español, la Ley de Enjuiciamiento Civil estipula que el secretario judicial eliminará las acciones después de dicho término, asignará los gastos al demandante y reconocerá su responsabilidad por los daños causados durante la contienda legal o como consecuencia del asunto (Robles, 2018).

1.1.2 Naturaleza jurídica y sistemas para decretar medidas cautelares

En cuanto a la esencia de las medidas cautelares, existen posturas encontradas. Un grupo afirma que dichas medidas son verdaderos procedimientos, pues conllevan el inicio de una acción preventiva, una demanda provisional que el juez debe resolver a través de un trámite particular. Sin embargo, hay quienes defienden que no se les puede catalogar como procedimientos en sí, ya que un procedimiento implica reciprocidad, y las medidas provisionales se reducen a meras solicitudes. La primera opinión resalta el aspecto proactivo de las medidas provisionales, enfatizando su naturaleza de acción preventiva, lo que implica la necesidad de un procedimiento para su determinación. Bajo esta perspectiva, se promueve la implementación de un proceso judicial que evalúe y determine la viabilidad de tales medidas, reconociendo así la importancia y gravedad de la intervención judicial en asuntos preventivos (Rivera, 2004).

Por otro lado, aquellos que niegan que las medidas provisionales sean un procedimiento, sostienen que la reciprocidad propia de los procedimientos legales no se concreta en este ámbito. En vez de considerarlas procedimientos independientes, se subraya que son meras instancias o requerimientos que buscan un dictamen favorable del juzgado sin la participación activa de las partes en un proceso legal completo (Garzón, 2019). Finalmente, el debate sobre si las medidas provisionales constituyen o no procedimientos se enfoca en la interpretación de la mecánica legal que las envuelve. Mientras algunos abogan por su reconocimiento como procedimientos íntegros, otros las ven como instrumentos legales particulares, necesarios en circunstancias apremiantes, sin requerir el seguimiento de un procedimiento legal tradicional en su totalidad.

En este sentido, las medidas cautelares se refieren a peticiones específicas de naturaleza preventiva, las cuales pueden ser presentadas junto con la demanda en el sistema jurídico colombiano, o antes del comienzo del proceso conforme al sistema español. El propósito de

estas peticiones es obtener una respuesta inmediata del juez, evidenciando así la presencia de una pretensión cautelar. Dicha pretensión es el pilar central de estos procedimientos, buscando establecer acciones preventivas que aseguren la eficacia y legitimidad del proceso legal en desarrollo (Quiroga, 2015).

De esta manera, las medidas cautelares, por su naturaleza, no representan un proceso judicial independiente. Es esencial diferenciar entre el contenido y el contenedor; es decir, las medidas cautelares pueden implementarse dentro de un juicio existente y pueden ser autónomas solo en el contexto de la ejecución de las medidas previamente aprobadas. Estas pueden ser efectivas por sí mismas si logran la protección del derecho o si son un paso previo necesario en un proceso judicial futuro para la resolución de una disputa legal. Frecuentemente, estas medidas son un componente del procedimiento legal que busca hacer efectivo un derecho establecido en la legislación (Consejo Superior de la Judicatura, 2014).

Al analizar más detalladamente las opiniones sobre el fundamento de las medidas cautelares, se concluye que este no debe ser considerado como un proceso judicial en sí. Generalmente, se necesita que la parte interesada tome la iniciativa y solicite la intervención del sistema judicial para salvaguardar sus derechos conforme a la ley. En la revisión de los marcos doctrinales que gobiernan las medidas cautelares, se distinguen tres sistemas predominantes (Garzón, 2019).

En el marco del **Sistema Atípico**, la ausencia de normativa detallada por parte del legislador implica que la valoración y aplicación de medidas cautelares recae en el criterio del juez, quien debe examinar cada caso concreto para determinar su viabilidad.

Por otro lado, el **Sistema Típico** se distingue por poseer una normativa clara y detallada establecida por el legislador. Esto obliga tanto a las partes en disputa como al juez a seguir rigurosamente las directrices legales establecidas para la imposición de medidas cautelares.

En cuanto al **Sistema Mixto**, este representa un híbrido de los dos anteriores, promoviendo un esquema donde tanto el legislador como las partes y el juez desempeñan roles activos en la configuración y aplicación de medidas cautelares. Este sistema se caracteriza por su adaptabilidad y enfoque cooperativo para establecer las medidas adecuadas.

La relevancia de estos sistemas será analizada más adelante en el estudio, particularmente en lo que respecta a la jurisdicción contenciosa administrativa con enfoque en el área laboral. El objetivo es desarrollar herramientas legales que permitan al magistrado aplicar medidas

preventivas en procedimientos de ejecución, apoyando de esta manera la eficacia de los fallos judiciales mediante mecanismos que aseguren el cumplimiento de los pagos (Garzón, 2019).

1.1.3 Finalidad de las medidas cautelares

El propósito esencial de las medidas preventivas o cautelares en el ámbito judicial es asegurar la igualdad en el proceso legal, enfrentando los desafíos que surgen de la complejidad y el posible alargamiento y elevado costo de los procedimientos legales. Estas acciones están diseñadas para confirmar que la formalidad que se observa al iniciar una acción legal se mantenga constante, permitiendo así que el sistema judicial pueda, al final del proceso, restituir los derechos de manera apropiada.

Fundamentalmente, las acciones cautelares son vitales para evitar infracciones a los derechos o daños adicionales que podrían ser causados por el demandado, sin importar el tipo de litigio en cuestión. Su rol principal es servir como un mecanismo de protección que previene la continuación de daños a lo largo del proceso legal, proporcionando un medio para preservar la integridad del caso y garantizar una administración de justicia efectiva y equitativa (Forero, 2014).

Igualmente, se persigue asegurar el cumplimiento de una garantía objetiva, reconocida ya sea por la normativa o a través de pactos convencionales. Estas medidas preventivas tienen como finalidad evitar la modificación de una situación ya establecida, tanto en el terreno de los hechos como en el de los derechos, o asegurar los resultados de futuras resoluciones judiciales o administrativas, durante el transcurso y finalización del procedimiento correspondiente. De este modo, se intenta proteger situaciones que de otra manera quedarían vulnerables ante posibles acciones perjudiciales por parte de los sujetos obligados, ya sean actuales o eventuales.

Es relevante subrayar que las medidas preventivas no deben interpretarse ni concebirse como castigos, ya que, aunque puedan influir o tener repercusiones sobre los intereses de aquellos a quienes se les aplican, su motivo principal radica en la garantía de un derecho actual o futuro. No se busca imponer penas, sino más bien garantizar la salvaguarda de las garantías involucradas en el proceso, evitando así situaciones que podrían quedar desprotegidas frente a acciones dañinas por parte de los sujetos obligados en el caso (Corte Constitucional, C-054/97, 1997).

En el contexto de la jurisdicción administrativa contenciosa, el legislador ha previsto la implementación de medidas cautelares de manera parecida a la jurisdicción común. Se otorga al juez o magistrado el poder de emitir estas medidas con el propósito de resguardar tanto el propósito del proceso como la eficiencia de la determinación final (Urueta, 2021).

La entidad finalizadora de la jurisdicción contenciosa administrativa ha subrayado la importancia de las actuaciones preventivas dentro de este ámbito, destacando su función esencial. Se argumenta que dichas acciones se han implementado en los procesos legales como una estrategia para prevenir que la sentencia concluyente pierda efectividad por cambios potenciales en la situación originaria del litigio. En esencia, se busca evitar el surgimiento de eventos que puedan perturbar o incluso invalidar los resultados concretos de la sentencia judicial a lo largo del litigio. Por ende, las acciones preventivas se definen como herramientas clave para asegurar la solidez y pertinencia del veredicto definitivo en la jurisdicción contenciosa administrativa (CE, Sala de lo Contencioso Administrativo, No 11001-03-27-000-2018-00052-00 (24286), 2019).

1.1.4 Particularidades de las medidas cautelares

Álvarez (2014) argumenta que las medidas cautelares deben cumplir con ser preventivas, accesorias, provisionales e instrumentales. La naturaleza preventiva de estas medidas implica su aplicación temporal hasta que se emita una sentencia definitiva, y pueden continuar vigentes post-sentencia conforme al artículo 597 del CGP. Las medidas accesorias están subordinadas a un proceso principal, que puede ser de carácter ordinario o ejecutivo. Por su parte, las provisionales tienen como fin concretar una demanda o derecho y asegurar la protección judicial efectiva, previniendo perjuicios sobre los derechos o bienes en disputa. Por otro lado, se establece la jurisdiccionalidad como un atributo esencial de las medidas cautelares, resaltando su relevancia en la resolución de conflictos de manera vinculante y en la implementación de resoluciones judiciales (Hernández, 2021). A pesar de ello, es crucial subrayar que la característica de las medidas preventivas puede no ser única, ya que se implementan en varios contextos administrativos sin carácter jurisdiccional. Un caso de esto es la Dirección Nacional de Derecho de Autor, que establece medidas preventivas en el campo de inspección, supervisión y control, como se muestra en la sentencia C-835 de 2013 (Gil, 2016).

De esta manera, las medidas cautelares poseen atributos particulares, siendo el primero la instrumentalidad, asociada exclusivamente a un proceso judicial principal y otorgada para finalizar dicho proceso. Además, sin importar si los resultados de las sentencias son positivas o

negativas, su naturaleza es temporal. El escritor también indica el segundo atributo: el propósito y contenido de las medidas preventivas. En este aspecto, existen dos puntos de vista contrarios. Por un lado, se argumenta que deben ser similares a las medidas ejecutivas, aunque no idénticas, ya que no anticipan completamente el contenido de la sanción. Por otra parte, se argumenta que las acciones preventivas conllevan una tarea jurisdiccional distinta de la declaratoria y la ejecutoria, originando así un procedimiento autónomo. (Robles, 2018).

De esta forma, la normativa de Colombia generalmente no admite la independencia de las acciones preventivas en procedimientos judiciales o ejecutivos, salvo en lo que respecta a las acciones cautelares en evidencias fuera del proceso, que son limitadas temporalmente. La funcionalidad es vista como el atributo esencial de las acciones preventivas, de acuerdo con la jurisprudencia, diversos escritores y entidades (Hernández, 2022).

1.1.5 Tipos de medidas cautelares en el Código General del Proceso

Se muestran las medidas cautelares en vigor en la normativa procesal colombiana, categorizadas por escritores en medidas cautelares típicas o tradicionales y las atípicas o consagradas como “innominadas”. Alvarado (2015), ve la presentación de la demanda, la retención y la confiscación como precauciones convencionales, asimismo, clasifica la retención en confiscación, retención preventiva, depósito judicial y la restricción general, destinadas a garantizar la ejecución obligatoria de un derecho no declarado. La restricción general, similar a la presentación de la demanda, tiene un plazo de vencimiento en el derecho argentino. Álvarez (2014), resalta la retención, la confiscación y la interposición de la demanda como precauciones en procesos declarativos, con énfasis en la presentación de bienes sujetos a registro, generando publicidad del litigio para prevenir la ignorancia por parte de terceros (Álvarez, 2014).

Ahora, la inhibición general de bienes y la inscripción de la demanda son dos mecanismos legales, pero la primera parece ser más efectiva. Ambas, la inhibición y el embargo, restringen la disposición de los bienes, requiriendo que el demandado proporcione una garantía para disponer de ellos. Por otro lado, aunque la inscripción de la demanda publicita el proceso, no impide que el demandado transfiera los bienes, lo cual favorece al demandado y plantea desafíos para el demandante (Álvarez, 2014). Se destaca que la inscripción de la demanda exige una garantía, salvo en situaciones específicas. Además, se subraya que el secuestro de bienes

muebles se realiza en condiciones parecidas a la inscripción de la demanda, pero sobre bienes que no están sujetos a registro. En contraste, el secuestro de bienes inmuebles garantiza los efectos positivos de la sentencia en términos de la entrega física del inmueble (Álvarez, 2014).

La incautación y retención de activos del acusado son viables en litigios de obligación civil, tanto contractual como extracontractual. No se requiere el registro previo de la querrela, ya que los bienes del deudor constituyen una garantía ordinaria y extensa para los prestamistas. Respecto a las acciones preventivas en litigios ejecutorios, el artículo 599 del CGP faculta la petición de retención e incautación en la redacción de la querrela. Dichas acciones pretenden desvincular al dueño de la gestión, aprovechamiento y protección del activo comprometido por la acción.

En estas situaciones, no se requiere ofrecer una garantía salvo que la parte ejecutada presente defensas válidas. Hay otras normativas, como la dominicana, que autorizan incautaciones conservativas o ejecutivas, sujetas a ciertas condiciones. Se menciona también el embargo retentivo, que no solo pretende recobrar lo debido, sino que también busca entorpecer las operaciones comerciales del deudor. En la legislación española, la incautación es un procedimiento legal y forma parte del proceso de ejecución de deudas. Se hace una distinción entre incautación, incautación preventiva y registro preventivo de incautación (Hernández, 2019). Así, con la implementación del CGP, se otorga al magistrado la facultad de imponer medidas cautelares innominados en litigios declarativos. Estas medidas, consideradas como cualquier acción razonable para proteger el derecho en litigio, han generado opiniones tanto a favor como en contra, destacando la amplia discrecionalidad que tiene el juez para determinar sobre ellas (Suárez & Vallejo, 2017).

Por su parte, Moreno (2021), sostiene que el art. 29 constitucional garantiza el acceso a la justicia y la tutela judicial sin que se comprometa la optimización de la legalidad, además, señala que la justicia moderna se sirve de herramientas como las medidas cautelares para asegurar la aplicación eficiente de las garantías fundamentales y las normas jurídicas.

En efecto, la sentencia STC15244 de 2019, proclamada por la Sala de Casación Civil del máximo tribunal, destaca la novedad de las medidas cautelares no tipificadas, que surgen por solicitudes específicas y se basan en principios de equilibrio, requerimiento y efectividad. La ausencia de denominación específica para estas medidas implica que los límites del litigio deben ser definidos en relación con el objeto controvertido. Asimismo, la Sentencia C-835 de 2013 de la Corte Constitucional (Ref. 9626) precisa que las medidas cautelares atípicas o innominadas no se

pueden imponer de manera autónoma por el juez, sino que deben ser dictadas bajo ciertas condiciones procesales y dentro de los límites que el legislador establece. Estos procedimientos se ajustan a circunstancias que no están descritas de manera directa en las normas legales, y el magistrado posee la autoridad para implementarlas, fundamentándose en la justicia y el sentido común, con el fin de garantizar el alcance equitativo al sistema judicial.

Para concluir, la potestad del juez de adoptar medidas cautelares innominadas no constituye una invasión a las competencias legislativas, dado que su actuación no es autónoma y debe ceñirse a lo establecido en el art. 590 del CGP, evaluando cuidadosamente los criterios antes de otorgar la medida que se solicita (Hernández, 2022).

1.2 Tutela judicial efectiva

1.2.1 Concepto de la tutela jurídica efectiva

El papel esencial del Estado en la gestión de la justicia radica en garantizar la salvaguarda de los derechos personales y el manejo de disputas de forma amistosa, de acuerdo con lo prescrito por la Ley Estatutaria de la gestión de justicia en Colombia. Esta normativa precisa que la gestión de la justicia constituye una labor pública enfocada en concretar las garantías y libertades establecidas en la Constitución y las normas, buscando fomentar la concordia social y la cohesión nacional. Es esencial que la justicia sea efectiva y esté al alcance de todos los ciudadanos del territorio.

Una justicia efectiva va más allá de la mera gestión de conflictos en los juzgados; implica asegurar la obtención de una justicia de alto nivel, distinguida por decisiones prontas y justas. Este concepto se fundamenta en la protección de derechos constitucionales cruciales como el debido proceso legal, que incluye la posibilidad de defenderse y tener un juicio público. Estos derechos son fundamentales para el sistema de justicia y permiten que los individuos acudan a las autoridades judiciales para obtener soluciones que se ajustan a las normas legales procesales, garantizando de esta manera la seguridad en el ámbito legal. El procedimiento judicial establecido se respeta debido a su codificación legal, lo que favorece la resolución efectiva de las disputas (Estrada et al., 2014).

La gestión de la justicia, vista como un servicio estatal, debe proporcionar un acceso libre de barreras por parte del gobierno. Su meta esencial es garantizar un acceso apropiado para la solución de disputas cuando sea requerido. La protección judicial efectiva, tanto a nivel constitucional como legal, se configura como un derecho para todos los individuos. La Carta Magna de 1991 asegura la entrada a los servicios judiciales y el Código General del Proceso dictamina que cada individuo posee el derecho a un amparo judicial eficaz para la salvaguarda de sus derechos e intereses, en un entorno de seguridades procesales fijadas por la normativa. (Araujo, 2011).

Ahora bien, de conformidad con la doctrina, el principio de la tutela judicial efectiva se entiende de dos maneras: una limitada y otra más extensa. Bajo la interpretación limitada, este principio asegura que una persona pueda iniciar un proceso legal y utilizar los recursos disponibles dentro de este, sin tomar en cuenta el resultado final del mismo. Por otro lado, la interpretación extensa no solo abarca el acceso al proceso legal, sino que también comprende el derecho a recibir una sentencia judicial completa y su correspondiente ejecución. Este principio fundamental permite a cualquier individuo que reclame un derecho, acercarse a una entidad judicial imparcial del Estado, ser escuchado, comprobar su argumento y, de ser justificado, lograr que se cumpla la sentencia. De manera precisa, se precisa como la garantía esencial de cada individuo a tener un servicio jurisdiccional, lo que implica obtener un veredicto con base legal sobre la materia discutida ante las autoridades judiciales (Molina, 2002).

En líneas generales, la doctrina afirma que la protección judicial efectiva trasciende la mera obtención de una sentencia fundamentado en la ley; también implica su total aplicación para reestablecer los derechos del apelante. Escritores como De Bartolomé (2003) enfatizan que este derecho asegura la consecución de una resolución y su implementación para devolver íntegramente los derechos del sujeto. Figuerelo (1990) coincide, definiendo la salvaguarda judicial efectiva como la garantía a la jurisdicción, siendo una herramienta para reivindicar los derechos y obtener satisfacción mediante la resolución judicial, sin importar su dirección o a quién favorezca en la disputa.

En Colombia, la jurisprudencia además ve la protección judicial eficiente como una garantía esencial, resaltando que no es solo la consecución de una sentencia, sino el acceso equitativo a los tribunales para salvaguardar o reestablecer los derechos e intereses legítimos. El Tribunal Constitucional enfatiza la importancia esencial de este derecho dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho, considerándolo parte esencial de los principios fundamentales del

proceso legal, manteniendo un respeto absoluto por los procedimientos y seguridades jurídicas (Corte Constitucional, C-279/13, 2013).

Para asegurar una accesibilidad legítima a la justicia, es esencial que las leyes no establezcan barreras excesivas para acudir a los tribunales. Toscano López subraya que el Estado debe evitar imponer formalidades superfluas que impidan la acción legal, y en cambio, debería eliminar cualquier impedimento que dificulte el amparo de los derechos esenciales. La saturación de los tribunales se reconoce como un impedimento significativo para acceder a la justicia en Colombia, lo que repercute en la eficacia del servicio judicial. Herrán Pinzón menciona esta congestión como un factor contribuyente a los retrasos en los procedimientos legales. Es vital resaltar la relevancia del fundamento de tutela judicial efectiva en la resolución de litigios y examinar las disposiciones del Estatuto General del Proceso que promueven un procedimiento ágil y equitativo (Herrán, 2013). La implementación de medidas preventivas, la agilización de los procesos sin retrasos innecesarios y el empleo de la acción de tutela son herramientas clave para asegurar la protección judicial efectiva.

Estas herramientas, incluidas en la normativa procesal vigente como el Código General del Proceso, son fundamentales para garantizar un acceso efectivo a la justicia y obtener fallos apropiados y a tiempo. Su aplicación adecuada garantiza la salvaguarda del derecho fundamental a un amparo judicial efectivo, permitiendo a los habitantes de Colombia solucionar conflictos y obtener la restitución de sus derechos a través de veredictos judiciales específicos (Rosado & Velásquez, 2017).

1.2.2 Antecedentes de la tutela efectiva

Araújo (2011), puntea que la tutela judicial efectiva se incorporó al ordenamiento jurídico tomando como referencia las experiencias de los sistemas constitucionales de Europa, en particular los de Italia, Alemania y España. Estos sistemas, frente a las extensas facultades del Estado, implementaron controles constitucionales para garantizar derechos fundamentales que previamente parecían fuera de alcance.

En Italia, el art.24 constitucional de 1947 establece la tutela jurisdiccional, permitiendo a los ciudadanos asistir a los tribunales para resguardar sus garantías e intereses legales. Este artículo asegura el amparo en todas las fases del procedimiento y prevé la reparación de errores

judiciales, así como el acceso a la justicia para individuos sin recursos económicos. La normativa italiana permite que los ciudadanos soliciten protección judicial para hacer valer garantías básicas y su defensa, siempre que demuestren legitimidad en su garantía de acceder a la justicia. La tutela jurisdiccional se limita a intereses reconocidos por el orden jurídico y considera el “derecho de defensa” como una garantía esencial que abarca todo el proceso judicial (Bordalí, 2011, p. 322).

El acceso a la justicia en Italia trasciende una mera formalidad, buscando un “acceso efectivo” al eliminar obstáculos económicos, institucionales o procedimentales que impidan obtener justicia. Originalmente, la constitución italiana no detallaba el derecho a un debido proceso. Sin embargo, la reforma de 1999 introdujo en el artículo 111 la noción de “justo proceso regulado por la ley”, en consonancia con el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En conclusión, en Italia la tutela jurisdiccional se considera como una garantía constitucional fundamental, intrincada y vinculada a otras garantías como el justo proceso y el derecho de defensa, enfocándose en la protección jurídica de las garantías individuales sobre la mera legalidad (Granados, 2019).

Por su parte, el artículo 19 (4) de la Constitución alemana, conocida como la Constitución de Bonn, establece el derecho a un recurso judicial efectivo (Araujo, 2011). Esto permite a los ciudadanos que se sientan agraviados por acciones del gobierno buscar reparación en los tribunales. En contraste con el sistema legal italiano, en Alemania este derecho se aplica exclusivamente a las transgresiones cometidas por entidades gubernamentales contra individuos, y no cubre conflictos entre privados. Según el análisis de Araujo, la protección judicial efectiva en Alemania conlleva una supervisión judicial de las actividades administrativas que infrinjan derechos personales, garantizando así un control ciudadano completo sobre dichas acciones. Para que esta protección sea efectiva, se necesitan varios componentes: acciones administrativas que infrinjan derechos, legitimación del individuo perjudicado, medios gubernamentales apropiados, supervisión judicial completa y la intervención obligatoria del sistema judicial (Araujo, 2011).

Ahora, en el Derecho Español se distingue por su aporte notable al concepto de Tutela Judicial Efectiva, siendo un precedente esencial para el sistema jurídico colombiano. Este fundamento se encuentra establecido en el artículo 24 de la Carta Magna Española de 1978, proporcionando a todas las personas la seguridad de obtener amparo judicial efectivo al ejercer sus derechos e intereses justos. La Protección Judicial Efectiva en España no es un concepto simple, ya que implica la integración de múltiples seguridades fundamentales, que abarcan el ingreso a la

jurisdicción, seguridades en el proceso, asistencia letrada, solución competente de controversias y otros elementos relevantes. Es un principio complejo y de gran importancia en la Constitución Española (Ortega, 2003).

Este principio no se restringe solo a ciudadanos, sino que se extiende a personas físicas y jurídicas, ya sea en asuntos públicos o privados. La prohibición de la desprotección es un elemento esencial, y se presenta cuando, de forma ilegítima, se elimina o limita las herramientas de defensa durante un procedimiento, provocando un perjuicio significativo e inmerecido. La indefensión, según la jurisprudencia constitucional, se origina cuando se produce un trato desigual, se subestiman derechos sustanciales, se restringe el derecho de defensa, o se omiten fases procesales. La fuente de la indefensión proviene exclusivamente de la jurisdicción, y solo se protege cuando los medios que afectan las garantías sean injustos o ilegítimos.

La Tutela Judicial Efectiva tiene preeminencia sobre la legalidad objetiva y exige un compromiso mayor de la jurisdicción para proporcionar respuestas efectivas a las disputas, privilegiando los intereses legítimos de los involucrados. Además, se prohíben las demoras injustificadas en el proceso, garantizando su carácter público y evitando juicios secretos. Así, el Derecho Español, a través de la Tutela Judicial Efectiva, establece un sistema integral de protección de derechos e intereses, abarcando aspectos procesales, defensa legal y prohibición de indefensión, con un enfoque en la efectividad y rapidez de la justicia (Bordalí, 2011).

Ahora bien, La protección judicial efectiva en las sentencias del Tribunal Constitucional de Colombia ha sido analizada a través del tiempo, aunque no de forma completa. Varias resoluciones han ayudado a definir sus diversas manifestaciones y su implementación en el marco legal colombiano. Así, en la sentencia SC – 544 de 1993, expuesto por el Dr. Antonio Barrera Carbonell, se subrayó la prerrogativa de acceder a la justicia, destacando la relevancia de un procedimiento correcto y ágil, conforme al art. 228 constitucional. Sin embargo, no se estableció una definición clara de la protección judicial efectiva.

Por su parte, la sentencia C – 318 de 1998, presentado por el Dr. Carlos Gaviria Díaz, retomó el asunto, subrayando la relevancia de los principios de eficiencia y eficacia en el acceso a la justicia. Se define la protección judicial efectiva como un derecho de prestación, legalmente

consagrado, complejo y no absoluto. (Granados, 2019). Se resalta su necesidad de una respuesta por parte del estado para su realización. En esta decisión, se describe la protección judicial efectiva como un cruce de valores, derechos y principios, destacando su carácter fundamental y su condición de derecho de cumplimiento obligatorio con contenido constitucional básico. En resumen, se reconoce como una garantía compleja que implica acceso a la jurisdicción, imparcialidad del juez, cumplimiento de las leyes y obtención de una decisión ejecutable (Granados, 2019).

Por una parte, la decisión C-134 de 2000, emitida por la Corte Constitucional de Colombia, examina la protección del derecho al acceso a la justicia. Este derecho se entiende como la capacidad de los individuos para reclamar sus derechos reconocidos por la ley y la Constitución. Se resalta la necesidad vital de un acceso genuino a la justicia, que asegure un trato equitativo para todas las partes, una valoración neutral de los hechos, la emisión de un fallo relevante y su aplicación efectiva. El fallo C-1195 de 2001 hace una distinción evidente entre el derecho de acceso a la justicia y el derecho a obtener una tutela judicial efectiva. Aunque están relacionados, se especifica que son conceptos distintos y se enfatiza la importancia de disponer de los medios y procedimientos adecuados para asegurar la defensa de ambos derechos.

En otro aspecto, la decisión C-426 de 2002 busca conciliar los conceptos de acceso a la justicia y protección judicial efectiva. Se declara que la protección judicial efectiva es un derecho esencial que debe ejercerse de forma inmediata, aunque no es incondicional (Granados, 2019). Se resalta la responsabilidad del legislador de suministrar los mecanismos idóneos para su realización, con el objetivo de preservar los derechos esenciales y el orden jurídico. Este veredicto también recalca la necesidad de adherirse al principio de equidad y al principio pro actione en los procesos judiciales, así como la integración coherente del derecho material y procesal, indispensables para la protección judicial efectiva.

Finalmente, la sentencia T-030 de 2005 pone de manifiesto la relevancia del procedimiento judicial como medio para alcanzar la protección judicial efectiva. Se destaca la necesidad de un proceso expedito, ya que cualquier demora sin justificación puede afectar la eficacia de la protección. Se hace hincapié en la observancia de los términos legales y en el rechazo a cualquier tardanza judicial que pueda debilitar la fe en el sistema de justicia (Granados, 2019).

La Corte Constitucional de Colombia ha examinado detalladamente el ingreso a la justicia y la protección judicial efectiva en múltiples sentencias. La sentencia C-426 de 2002, se sugiere una

equivalencia entre ambos términos, asignando a la protección judicial efectiva un valor agregado al ser considerada un derecho esencial de ejecución directa. No obstante, se aclara que tal derecho no es incondicional y su concreción depende significativamente de la legislación apropiada por parte del Congreso.

En dicha sentencia se subraya que el deber estatal trasciende el ofrecer un acceso meramente formal a la justicia; debe ser efectivo. Se señalan dos aspectos cruciales para la protección judicial efectiva: la importancia de mantener la equidad en los litigios y el principio pro actione, que prioriza la esencia del derecho de litigar frente a tecnicismos. En el veredicto T-030 de 2005, se enfatiza el papel del procedimiento legal como vehículo para alcanzar la protección judicial efectiva. Se insiste en la urgencia de una justicia ágil y se rechaza cualquier retardo sin justificación, sosteniendo que los retrasos en el sistema judicial no deben generar desconfianza en la administración de justicia (Granados, 2019).

En la decisión T-247 de 2007, el Tribunal resalta que las demoras sin justificación impiden una protección judicial efectiva. Se enfoca en la obligación del administrador de justicia de implementar acciones correctivas para garantizar que pueda acceder a la justicia tangible y concreto. Asimismo, en la sentencia C-747 de 2009, se recalca que acceder a la justicia y otros derechos fundamentales deben ser prácticamente efectivos, no meramente nominales. El Tribunal vincula el acceso a la justicia con los retrasos judiciales, señalando que las tardanzas no se pueden excusar por el exceso de trabajo en las oficinas judiciales. En el veredicto T-649 de 2011, se extiende la protección judicial efectiva al aceptar la revisión de sentencias como mecanismo de supervisión de resoluciones judiciales, garantizando la aplicación de derechos esenciales.

En la sentencia C-795 de 2014, se aborda la protección judicial efectiva en casos de restitución de tierras, subrayando la urgencia de una justicia rápida y sin demoras que interfieran con la ejecución de la sentencia. En la decisión C-246 de 2015, se resalta la necesidad de respetar los plazos y oportunidades procesales, restringiendo el uso del recurso de amparo contra actos judiciales basándose en el principio de inmediatez. En la sentencia T-339 de 2015, se enfatiza el soporte legal y constitucional del acceso a la justicia y la protección judicial efectiva, destacando la garantía de acceder de manera real a la Administración de Justicia.

Finalmente, en las decisiones C-086 y C-337 de 2016, el Tribunal sintetiza los fundamentos clave de la protección judicial efectiva según el Código General del Proceso y reafirma las características antes mencionadas, resaltando la autoridad del legislador en materia procesal. El Tribunal considera la protección judicial efectiva como un requisito esencial de la dignidad humana y un criterio de un Estado Constitucional, esencial para el Estado Social de Derecho (Granados, 2019).

1.2.3 Las medidas cautelares como garantías del principio de la tutela efectiva

Colombia se caracteriza por ser un Estado de Bienestar, dedicado al amparo de las garantías esenciales de las personas. La Carta Magna impone la responsabilidad de implementar estrategias para asegurar estos derechos y proporcionar acceso a la jurisdicción común en caso de infracción. La protección jurisdiccional efectiva se interpreta como el privilegio de cada individuo de acudir a un magistrado que, a través de un procedimiento equitativo, escuche sus alegatos y dicte una sentencia equilibrada. Este privilegio no solo implica acceso a la justicia y garantías esenciales de un juicio equitativo, sino también la garantía a un veredicto ponderado y eficiente (Niño, 2022).

Dentro de la protección jurisdiccional efectiva se engloba el concepto de medidas preventivas, ya sean denominadas o indeterminadas. Estas medidas permiten al magistrado asegurar que durante el procedimiento no se dañen los derechos en litigio debido al transcurso del tiempo o a acciones premeditadas de las partes. La figura de la medida preventiva indeterminada, incorporada en los procesos declarativos, otorga al magistrado la habilidad de cuidar por la protección jurisdiccional efectiva, utilizando precauciones no solo enumeradas, sino también aquellas que considere necesarias, proporcionadas y adecuadas para el caso concreto. Con el Código General del Proceso, se establece un papel activo para el magistrado como defensor de derechos constitucionales, interviniendo cuando sea necesario para buscar la verdad procesal sobrepasa lo expresado por los intervinientes (Cuellar & Villamizar, 2015).

El Código General del Proceso (2012) dicta los lineamientos para la implementación de la medida cautelar innominada en su art. 590, núm. 1, inciso c). Inicialmente, la solicitud de la medida puede realizarse con la interposición de la demanda en litigios declarativos. Asimismo, el Magistrado está autorizado para imputar cualquier medida cautelar que discurra necesaria para salvaguardar el derecho en litigio, evitar perjuicios, detener daños ya ocasionados o garantizar la efectividad

del reclamo. Respecto a la legitimación y el interés, el solicitante debe poseer el derecho comprometido o evidenciar un interés legal para proceder. La legitimación constituye una condición esencial para la admisión a la jurisdicción, tal como lo establece la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-666/96, 1996) además, se resalta la conexión entre el interesado y el asunto en cuestión (Escobar, 2012).

El Magistrado es quien fija los límites y la vigencia de la medida cautelar, especificando su extensión y la duración de su aplicación. Además, tiene la potestad de alterar, reemplazar o anular la medida, de manera autónoma o a solicitud de una de las partes. La fianza pertinente, de acuerdo con el Código, corresponde al 20% del valor de las pretensiones económicas proyectadas por el demandante, con la opción de modificar esta cantidad. El demandado tiene la posibilidad de otorgar una garantía para prevenir la ejecución de la medida cautelar, asegurando así la ejecución de la sentencia o la compensación por perjuicios (Cuellar & Villamizar, 2015).

De esta forma, la entidad está encargada de rectificar los daños ocasionados por la puesta en marcha de medidas preventivas por el Magistrado. Este tiene que analizar las demandas del caso y establecer la fianza adecuada para cubrir lo solicitado o provocado. La fianza es un respaldo firmado por las partes procesales que piden medidas preventivas, garantizando la compensación de daños y demostrando la intención de cumplir con la obligación impuesta. Alvarado (s.f.), distingue tres clases de fianzas: materiales, personales y juradas. Las fianzas materiales involucran propiedades o seguros, las personales requieren un aval judicial, y las juradas se fundamentan en el compromiso del interesado de pagar la indemnización pertinente.

Así, el CGP dicta principios para la implementación de medidas preventivas, como la presunción de derecho, necesidad, eficacia y proporcionalidad. El principio de presunción de derecho implica una valoración del Magistrado sobre la probabilidad del derecho del demandante. El principio de necesidad requiere que la medida preventiva sea esencial para salvaguardar los derechos jurídicos en disputa. El principio de eficacia busca alcanzar un resultado esperado con la medida preventiva. El riesgo en la dilación, conocido como *periculum in mora*, es otro criterio relevante. Se refiere al peligro de que los derechos en conflicto sufran perjuicios con el tiempo debido al atasco judicial o acciones maliciosas del afectado. Este riesgo debe ser presente e inminente para evidenciar la pretensión de la medida cautelar. En conclusión, el sistema legal considera la

fianza como respaldo para las medidas preventivas, y la implementación de estas debe fundamentarse en principios como presunción de derecho, necesidad, eficacia y consideración del riesgo en la dilación (Cuellar & Villamizar, 2015).

2.Capítulo 2. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE LA NACIÓN Y LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD

2.1 Aspectos generales de la inembargabilidad de los recursos públicos

La inembargabilidad es un principio jurídico que protege ciertos activos y derechos de ser aprehendidos o ejecutados compulsivamente para el abono de obligaciones. Sin embargo, este privilegio no es total, ya que la normativa impone restricciones y excepciones, tanto para propiedades en general como para los fondos públicos. En el contexto gubernamental, la Corte constitucional resalta la discusión sobre la salvaguarda de los recursos estatales, necesarios para alcanzar sus metas. A pesar de priorizar el interés individual, se argumenta que la Constitución de 1991 también ampara los intereses colectivos (Corte Constitucional, C-546/92, 1992). Por tanto, la inembargabilidad se manifiesta como un mandato de optimización que protege al Estado de potenciales peligros, garantizando la salvaguarda de los recursos financieros para la lograr los fines constitucionales (Vargas, 2020).

De otro lado, Ríos (2016) sostiene que la inembargabilidad no puede ser considerada como un principio inmutable, ya que esto podría dejar a los ciudadanos desamparados en disputas legales contra el Estado. Aunque se defienden las garantías generales, es responsabilidad del legislador garantizar la protección de los ciudadanos y establecer excepciones a esta norma. La protección contra el embargo no es total, especialmente en contextos de empleo, derechos de los trabajadores, ejecución de fallos judiciales y documentos ejecutorios, lo cual proporciona un grado de certeza legal dentro del marco jurídico de Colombia (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 47001 23 33 000 2017 00071 01 (2676-2022), 2022).

La inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, aunque se fundamenta en la protección del interés público, no puede evidenciar la infracción de las garantías esenciales de los individuos. La inembargabilidad total puede interferir con el derecho al salario, ya que este no puede estar sujeto a problemas presupuestarios o administrativos, evitando de esta manera el absolutismo y el utilitarismo (CE, Sala Contenciosa Administrativa, No 47001 23 33 000 2017 00071 01 (2676-2022), 2022).

De acuerdo con el Código General del Proceso (CGP), los activos protegidos, definidos por la Constitución y las regulaciones, comprenden los fondos de los empleados del gobierno, los cuales no deben ser sujetos a embargo, a menos que la legislación lo autorice, requiriendo una justificación legal. Si se recibe un mandato de embargo sin detallar el fundamento legal para la excepción de la protección contra embargos, el receptor tiene la opción de no acatarla, teniendo que fundamentar esta elección en un lapso de 3 días laborables, aclarando el carácter protegido de los fondos. Si no se recibe una contestación en ese periodo, se considera que la medida precautoria ha sido anulada. Si la autoridad persiste en el embargo, los fondos gubernamentales se inmovilizarán en una cuenta específica para acatar la orden judicial, poniéndolos a disposición y llevando a cabo la acción según sea requerido (L. 1564, art. 594, 2012).

Los recursos financieros del gobierno se refieren específicamente a los impuestos y otros ingresos destinados a cumplir con los requerimientos comunitarios mediante la provisión de servicios públicos. Estos ingresos incluyen impuestos, donaciones, tarifas y actividades patrimoniales del gobierno. Su objetivo es satisfacer el interés público, proporcionar servicios públicos y mantener un equilibrio en los gastos gubernamentales. Se dividen en recursos regulares y extraordinarios, así como primarios y derivados.

Los recursos públicos que no pueden ser embargados, según la Constitución Política, son aquellos que, por disposición legal, no pueden ser embargados para el pago de deudas. Estos recursos buscan garantizar el funcionamiento de los servicios gubernamentales y preservar la estabilidad financiera. La inembargabilidad se aplica a bienes públicos, tierras comunales de grupos primarios, parques naturales y otros establecidos por la ley. La Constitución designa algunos bienes que no pueden ser embargados y deja a la ley la determinación de otros cuando se lleva a cabo un proceso de ejecución contra organismos y entidades gubernamentales (Corte Constitucional, C-793/02, 2002).

El principio de inembargabilidad presupuestaria, de acuerdo con la Corte Constitucional, es una salvaguarda fundamental para preservar los fondos financieros del Estado en un Estado Social de Derecho, destinados a cumplir con las necesidades básicas para la dignidad humana (Corte Constitucional, C-354/97, 1997). El precepto de maximización de la no confiscabilidad busca garantizar la inviolabilidad judicial de los fondos financieros estatales, permitiendo la utilización

plena de su potencial económico para los gastos de inversión y operación con el objetivo de lograr las metas estatales (Corte Constitucional, C-354/97, 1997).

La jurisprudencia ha sido la fuente principal para regular qué activos del Estado son susceptibles de embargo, y el CGP ha progresado al establecer de manera general los bienes que no pueden ser embargados, como los incorporados en el presupuesto general, bienes de uso público, recursos municipales de transferencias, anticipos para obras públicas, y montos económicos considerados salario según la norma (Alfonso & Cediel, 2023).

El mandato constitucional consagrado en el art. 63 salvaguarda la no sujeción a embargo de determinados activos y fondos estatales, incluyendo aquellos de dominio público, áreas protegidas, suelos colectivos de comunidades indígenas y el legado arqueológico de la nación. Dicho mandato, fundamental para el Estado de Derecho Social y Democrático, resguarda activos de relevancia constitucional frente a secuestros judiciales, garantizando medios financieros para las metas gubernamentales. Si bien el poder legislativo posee la facultad de definir qué constituye un bien inembargable, es imperativo delimitar restricciones acordes con los preceptos y valores del texto constitucional. Proclamar la inembargabilidad conlleva despojar a los demandantes de sus derechos de retención y seguridades en el trámite de ejecución. A pesar del debate global, particularmente en la jurisprudencia española, en Colombia, la materia ha recibido escasa atención, si bien se han realizado ciertos análisis especializados aún no divulgados (Vargas, 2020).

De acuerdo con Ríos (2016), la inembargabilidad establece una condición legal extraordinaria en la que ciertos activos de un deudor se encuentran inaccesibles para sus acreedores, eludiendo de esta manera la responsabilidad patrimonial universal. La falta de recursos procesales en el procedimiento de ejecución, destinado a cumplir con los derechos reconocidos en títulos ejecutivos, desacredita la administración de justicia y pone en riesgo el orden social (López, 2004).

El proceso ejecutivo es una acción jurisdiccional a través de la cual el poseedor de un derecho comprobado puede hacerlo exigible mediante un juez (Prieto, 2010). No obstante, la orden de pago resulta inútil si no existen medios para su materialización. Suárez (1996) resalta la naturaleza coercitiva del proceso ejecutivo, buscando que el Estado, por medio del juez, consiga el pago a través de medidas coercitivas, como el embargo.

En este marco, las medidas cautelares se manifiestan como el instrumento procesal apto para asegurar el desempeño de los deberes de entregar sumas de dinero. Estas medidas, se definen como actos jurídicos procesales que restringen la disposición de bienes para garantizar el cumplimiento de una demanda, son fundamentales para concretar la demanda ejecutiva y asegurar el acceso a la justicia, la propiedad y la eficiencia de las garantías esenciales (Suarez, 1996).

Ahora bien, un sistema de garantía, ya sea legal o voluntario, que tiene como objetivo principal proteger los intereses del acreedor (Roca, 1996) incorpora mecanismos para la protección del crédito. Dentro de este contexto, se define el derecho de garantía general como el vínculo legal entre el compromiso y la facultad del acreedor para exigir su satisfacción, otorgándole la potestad de demandar la totalidad de los activos del deudor con el fin de saldar su deuda, conforme lo señalado en el art. 2488 del Código Civil.

El principio de inembargabilidad de los bienes estatales establece ciertas limitaciones para los jueces administrativos en Colombia, especialmente al tratar con cuentas estatales para reclamaciones laborales. La legislación colombiana, incluyendo leyes como la Ley 100 de 1993 y la Ley 1564 de 2012, presenta desafíos significativos para los acreedores que intentan ejecutar sus reclamos contra el Estado. La protección contra el embargo de propiedades y fondos estatales ha generado discusiones en el ámbito constitucional, especialmente en lo que respecta al derecho fundamental de acceder a la justicia. Este derecho va más allá de simplemente interponer una demanda legal; conlleva la posibilidad real de utilizar el sistema de justicia, llevar a cabo un proceso con plenas garantías y obtener un fallo en tiempo adecuado, así como la ejecución efectiva de los fallos judiciales. Por ende, la materialización de las sentencias es un elemento esencial del derecho de acceso a la justicia.

En caso de que se embargue erróneamente un activo inembargable, esto puede tener consecuencias significativas, incluyendo procesos disciplinarios para las partes involucradas. Es fundamental que los jueces y los acreedores estén bien informados sobre estas restricciones para evitar tales errores y asegurar la salvaguarda de las garantías esenciales (Toscano, 2015).

2.2 Antecedentes Normativos

La discusión acerca de la posibilidad de ignorar las reglas que determinan la no transferencia de los activos y fondos estatales comenzó con el fallo de inconstitucionalidad número 1992, fechado el 22 de marzo de 1990. En dicho fallo, la corte suprema revisó la no aplicación del artículo 16 de la Ley 38 de 1989, que declaraba la no transferencia de los ingresos y fondos suplementarios al presupuesto de la nación.

En el transcurso del litigio correspondiente, el querellante sostuvo que la disposición impugnada transgredía lo establecido en los artículos 210 y 211 de la Constitución de 1886 al instaurar una "disposición de índole fija en una legislación de índole provisional". Alegaba que esto infringía las normas específicas que el Código de Presupuesto debía determinar. La corte explicó que el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 alteró fundamentos en los códigos Laboral y de Procedimiento Civil al impedir la incautación de activos del Estado, ignorando el segundo inciso del artículo 80 de la Constitución (Vargas, 2020).

Por aquel tiempo, el máximo tribunal de justicia, encargado de la supervisión de la conformidad de las leyes con la constitución, sostuvo que el estatuto fundamental podía incluir reglas de no transferibilidad de los ingresos y recursos del estado aun sin una cláusula constitucional explícita. Sostenía que esto se realizaba para salvaguardar el balance fiscal y garantizar la observancia estricta de los principios constitucionales que dirigen la gestión presupuestaria. De no ser así, se facilitarían la administración caprichosa de las finanzas públicas, lo que podría resultar en erogaciones no especificadas en la ley de gastos (Vargas, 2020).

En la sentencia C-546, el Tribunal Constitucional reanudó el debate sobre el equilibrio fiscal, argumentando que este principio ha evolucionado de tener un significado económico a uno puramente formal. En el pasado, se consideraba que los ingresos ordinarios acordados para abordar los costos regulares del Estado, y la deuda solo se empleaba para gastos excepcionales. El fallo judicial abordó la doctrina de no sujeción a embargo de propiedades y capitales estatales, apelando al respeto por la dignidad humana conforme a la lógica de Kant. Determinó que la supremacía del bien común no debe servir como excusa para violar derechos esenciales en pro del conjunto. Dicho dictamen se estableció como un hito importante al admitir ciertas excepciones a la regla de no sujeción a embargo de los ingresos y fondos presupuestales destinados a saldar deudas laborales (Corte Constitucional, C-546/92, 1992).

La Corte subraya la significación del derecho al empleo, enfatizando su amparo constitucional y su importancia dentro del Estado social y de derecho, lo cual amerita un resguardo intensificado en cuanto a la no confiscación del presupuesto. Así, se determina que los documentos administrativos relacionados con obligaciones laborales deben gozar de la misma inmunidad que las resoluciones judiciales, permitiendo su cumplimiento y posible incautación después de dieciocho meses de ser emitidos, tal como lo prescribe el artículo 177 del código procesal administrativo (Corte Constitucional, C-546/92, 1992).

Entre 1993 y 1994, el tribunal constitucional de Colombia emitió los dictámenes C-013 y C-103, que confirmaron la decisión previa de la Resolución C-546 de 1992. Estos veredictos establecieron que la normativa no solo concernía a los activos del Fondo de Pasivo Social y a los bienes de la Empresa Puertos de Colombia durante su liquidación, sino también a los recursos provenientes del presupuesto nacional. Durante el proceso de disolución de Colpuertos, bajo la Ley 01 de 1991, el Gobierno recibió autorización para crear un fondo especial con el fin de cubrir las deudas de la compañía y manejar asuntos de contratación, empleo y presupuesto. La Sentencia C-013 de 1993 revisó y ratificó la legalidad de esta ley, a pesar de las acusaciones de irregularidades constitucionales (Corte Constitucional, C-013/93, 1993).

En el marco de las facultades conferidas por la Ley 01 de 1991, el Ejecutivo emitió los decretos 035, 036 y 037 de 1992, creando el Fondo de Pasivo Social para la Empresa Puertos de Colombia en proceso de disolución (Corte Constitucional, C-013/93, 1993). Dichos decretos proclamaron también la protección de los activos y rentas del fondo contra embargos, buscando salvaguardar estos recursos de posibles reclamaciones de deudores.

La Corte Constitucional, al revisar la protección contra embargos del Fondo Pasivo, concluyó que esta disposición afectaba adversamente a los derechos de los empleados portuarios y al fondo mismo, al despojarlos de garantías concretas para el resarcimiento y satisfacción de obligaciones laborales. Si bien confirmó la validez de la normativa cuestionada, la Corte señaló que la jurisprudencia ha impuesto restricciones al uso de la protección contra embargos, consolidando su postura en defensa de los derechos laborales. En un análisis posterior, la Corte revisó la Ley 15 de 1982, que estipulaba la protección contra embargos de los fondos gubernamentales asignados para pensiones, reafirmando los criterios ya establecidos en la Sentencia C-013 de 1993 (Corte Constitucional, C-013/93, 1993).

La legislación colombiana ha experimentado cambios significativos en lo que respecta a la inembargabilidad de los recursos estatales. Inicialmente, la Ley 01 de 1991 selló el inicio de la transformación con la disolución de Colpuertos y la creación de un fondo especial para asumir sus obligaciones. Posteriormente, se estableció el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, protegiendo sus activos de embargos. La Corte Constitucional ha intervenido en varias ocasiones para delimitar la aplicación de esta protección, enfatizando la salvaguarda de las garantías laborales y la necesidad de adherirse a las normas presupuestarias.

En particular, la Corte ha señalado que, aunque los fondos destinados a pensiones están protegidos, existen circunstancias bajo las cuales se puede permitir el embargo de recursos del Presupuesto General de la Nación. Esto se refleja en la revisión de la Ley 331 de 1997, donde se criticó una norma que penalizaba a jueces por no respetar la inembargabilidad, y en la Ley 848 de 2003, que impuso a los jueces la responsabilidad de verificar la naturaleza de los fondos antes de proceder con un embargo, bajo pena de sanciones. La Corte validó este último procedimiento, alineándose con jurisprudencia previa que busca equilibrar la protección de los recursos estatales con la justicia para los acreedores (Vargas, 2020).

2.3 Nociones generales de la excepción al principio de inembargabilidad

El principio esencial de la inembargabilidad establece una regla universal que declara la intangibilidad de los fondos públicos esbozados en el Presupuesto General de la Nación, otorgándoles una naturaleza inalcanzable para las acciones de embargo. Sin embargo, es crucial indicar que este principio, aunque predomina de manera principal, no se aplica de forma total. De hecho, se fundamenta en la idea de que los recursos públicos no están sujetos a embargos, excepto por ciertas excepciones específicamente previstas. Esta valoración se adelanta con el propósito de reconciliar y ajustar la inembargabilidad con otros mandatos, principios y derechos establecidos en la constitución (Rincón, 2022).

Estas excepciones, meticulosamente formuladas, responden a la urgente exigencia de concertar el principio de inembargabilidad con otros pilares esenciales del sistema jurídico y constitucional. Esto significa que, aunque la norma general prohíbe la afectación de los recursos públicos mediante embargos, se reconocen situaciones específicas en las que esta limitación puede flexibilizarse, permitiendo así una adaptabilidad necesaria para proteger y resguardar otras garantías y principios constitucionales (Romaña & Córdoba, 2023).

Por lo tanto, esta interpretación matizada del principio de inembargabilidad surge como un instrumento jurídico que busca equilibrar la salvaguarda de los recursos públicos con la necesidad de acatar y asegurar otros valores y garantías constitucionales. Esta interacción entre la inembargabilidad y las excepciones cuidadosamente trazadas contribuye a la configuración de un sistema jurídico integral y armónico que respeta la superioridad constitucional y promueve la coexistencia de principios esenciales en el marco de un Estado de Derecho robusto y justo.

Las excepciones a la regla general de no sujeción a embargo se han creado con el objetivo principal de proteger y garantizar la efectividad de los derechos esenciales de los individuos. Estas excepciones abarcan distintas áreas, que comprenden:

Los compromisos laborales: son de vital importancia en el marco legal, ya que están directamente relacionados con la garantía de condiciones de trabajo dignas y justas, esenciales para la práctica integral de las garantías laborales y el derecho al trabajo en sí. En este contexto, se ha permitido la posibilidad de embargo en situaciones específicas afines con la observancia de créditos y deberes derivadas de relaciones laborales. El objetivo principal de esta medida es materializar el derecho al trabajo en condiciones que respeten la dignidad de los trabajadores y aseguren el cumplimiento de las garantías esenciales asociadas al campo laboral. Este enfoque refleja un compromiso con la salvaguarda de los intereses económicos de los empleados, reconociendo la necesidad de flexibilizar la inembargabilidad en ciertos casos para facilitar la realización de condiciones laborales adecuadas.

Al permitir embargos en circunstancias específicas, se busca alcanzar un equilibrio entre la salvaguarda de las garantías esenciales y las obligaciones económicas, reconociendo la complejidad de las relaciones laborales y la necesidad de promover condiciones justas y equitativas. Estas excepciones a la inembargabilidad no solo abordan las preocupaciones económicas, sino que también contribuyen a la construcción de un marco legal más amplio que promueva la justicia y la equidad en diferentes asuntos de la existencia de los individuos. En este sentido, la flexibilización de la inembargabilidad en el ámbito laboral se presenta como una herramienta legal que, si se aplica de manera equilibrada y justa, puede contribuir significativamente a la salvaguarda integral de las garantías de los empleados, al tiempo que se reconoce la necesidad de cumplir con obligaciones económicas en un contexto más amplio de responsabilidad y equidad (Vargas, 2020).

Sentencias Judiciales: La posibilidad de embargo respecto al pago de sentencias judiciales se permite con el propósito de proteger la seguridad legal y garantizar el total acatamiento de las garantías establecidos en dichos dictámenes. Esta acción se configura como un procedimiento indispensable para asegurar la implementación efectiva de las resoluciones judiciales, ofreciendo así un marco jurídico robusto que apoya la administración de justicia y el desempeño de las obligaciones determinadas por el poder judicial.

En este escenario, la facultad de embargar se manifiesta como un recurso vital para hacer valer las decisiones judiciales, permitiendo la satisfacción de las obligaciones impuestas en dichas sentencias. La posibilidad de embargo en este contexto se presenta como un dispositivo legal que busca preservar la integridad del sistema judicial, reforzando la confianza en la gestión de justicia y contribuyendo al orden y equidad en el campo legal (Rojas, 2023). La aprobación de la posibilidad de embargo para el pago de sentencias judiciales no solo busca la eficacia en la implementación de las decisiones judiciales, sino que también aspira a conservar y asegurar la implementación consistente de la norma, promoviendo así la seguridad jurídica. Al autorizar la retención en estas situaciones, se define un método que apoya la gestión judicial de manera justa y competente, otorgando a los participantes la confianza de que los fallos de los tribunales se llevarán a cabo de forma correcta y acorde con las normas jurídicas vigentes.

En última instancia, la posibilidad de embargo en el contexto de las sentencias judiciales se erige como un elemento esencial para vigorizar imparcialidad y la eficiencia del sistema legal, proporcionando un recurso esencial para asegurar el acatamiento de las obligaciones derivadas de las decisiones judiciales y, en última instancia, fomentando la seguridad en el sistema judicial (Rojas, 2023).

Finalmente, los compromisos, claros, expresos y exigibles, son un elemento esencial en el entorno legal, posibilitando la inembargabilidad en el caso de documentos emitidos por el Estado que incluyan un deber indudable, exacto y que pueda ser satisfecho de inmediato. Este principio potencia la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio de sus compromisos, permitiendo la ejecución de actividades como el embargo para garantizar el acatamiento de dichos acuerdos. Estas excepciones no se establecen de forma aleatoria, sino que han sido meticulosamente definidas con el objetivo de conciliar la norma general de inembargabilidad con los otros principios y garantías reconocidas en la Constitución. La valoración de intereses busca conservar un balance entre la salvaguarda de las garantías individuales y la eficiencia en la realización de los deberes estatales (Rincón, 2022).

Este enfoque responde a la exigencia de resguardar la integridad del orden legal y constitucional, reconociendo la importancia de garantizar la factibilidad de los mecanismos para el cobro de deudas u obligaciones derivadas de actos estatales. La inembargabilidad, en este contexto, se convierte en una herramienta imprescindible para asegurar que el Estado pueda cumplir con sus compromisos de manera efectiva y eficiente, sin perjuicio de las garantías esenciales de las personas.

Por lo tanto, la autorización de embargos en el cobro de documentos emitidos por el Estado con obligaciones nítidas, manifiestas y demandables, no solo fortalece la capacidad de este para hacer valer sus derechos, sino que también contribuye a la coherencia y equidad en el sistema legal. Estas excepciones se erigen como salvaguardas que, sin descuidar los derechos individuales, permiten mantener el orden y la eficiencia en la realización de los deberes estatales, contribuyendo así a la estabilidad y funcionamiento adecuado del sistema jurídico (Alfonso & Cediel, 2023).

2.4 Casos en los cuales puede aplicarse la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos de la nación

En 1994, se llevó a cabo un debate sobre los fondos de los entes descentralizados, que provenían de transferencias nacionales, departamentales o de contratos de préstamo interno o externo. La Sentencia C-263 de la Corte Constitucional evaluó la legalidad de ciertas regulaciones que impedían el embargo de estos fondos y restringían el embargo de los recursos propios hasta un tercio de su valor total. La Corte sostuvo que la salvaguarda de los recursos transferidos a las entidades descentralizadas se fundamenta en el art.128 constitucional, ya que son parte del Tesoro Público y están sujetos a los mismos instrumentos de salvaguarda que la norma proporciona. Sin embargo, el tribunal cometió un desliz al mezclar la no susceptibilidad de embargo de los activos y entradas del Estado con la no ejecución de la orden ejecutiva al analizar el período estipulado por el abolido Decreto 01 de 1984 (Vargas, 2020).

En relación con la jurisprudencia, es destacable que la retención de ingresos y fondos presupuestarios es permitida en instancias de sentencias punitivas contra la Nación o corporaciones gubernamentales, tras exceder los dieciocho meses desde la implementación de la sentencia, o decretos administrativos que estipulan un deber estatal, siempre y cuando se

haya cumplido con el lapso señalado. Esto demuestra que la protección contra embargos es provisional de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y su empleo en los veredictos del Consejo de Estado (1992-2019) (Corte Constitucional, C-263/94, 1994).

Durante un periodo de 18 meses sin ejecutar un título ejecutivo, no es posible aplicar medidas cautelares, excepto en casos de títulos claros y exigibles judicialmente. Sin embargo, hay excepciones como los fondos del sistema de participaciones que pueden ser sujetos a embargo. Las decisiones judiciales C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010 debaten la protección de estos fondos bajo el PIBRP. El Tribunal Constitucional ha modificado estos fallos para balancear el ingreso a la justicia y la salvaguarda de derechos esenciales. En particular, el fallo C-793 de 2002 establece condiciones para la aplicación del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, señalando que los fondos de las entidades territoriales destinados a la educación deben ser abonados conforme a la normativa. Tras un lapso sin acción de cobro, dichos fondos pueden ser exigidos judicialmente, posibilitando la inmovilización de recursos presupuestales.

Por otro lado, el fallo C-566 de 2003 confirma la legalidad del artículo 21 de la misma ley, que permite acciones preventivas como la inmovilización de recursos educativos del Sistema General de Participaciones en casos donde los ingresos ordinarios no satisfacen las deudas pendientes. De forma análoga, el artículo 213 del Decreto 28 de 2008 autoriza la retención de recursos específicos ante la insuficiencia de ingresos ordinarios para cumplir con compromisos laborales.

En cuanto al Decreto 28 de 2008, que establece que las decisiones judiciales contrarias a este no tendrán efecto y podrían llevar a destitución, no se aplicaría completamente. Esto se debe a que cualquier sentencia está sujeto a la modulación basada en precedentes sobre la excepción al IBRP, según lo determinado por la Sentencia C-1154 de 2008 (Vargas, 2020).

En distintas situaciones, el Tribunal Constitucional ha sostenido la inmunidad de confiscación de propiedades y fondos estatales sin excepciones. Por ejemplo, el Fallo C-090 de 2001 desestimó un veto presidencial a una iniciativa legislativa para la actualización de vehículos, subrayando que los aportes voluntarios debían emplearse exclusivamente para ese propósito y no eran susceptibles de ser confiscados. Asimismo, el Decreto 4819 de 2010, que salvaguarda los activos del Fondo Nacional de Calamidades de confiscaciones, ha sido reconocido como esencial para superar emergencias económicas.

Respecto al Código de Procedimiento Civil, el Fallo C-876 de 2000 estableció que el Estado está exento de ser demandado, excepto en los casos especificados en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. La Ley 1564 de 2012 incrementa la defensa de bienes nacionales y regionales frente a confiscaciones, aunque ha sido objeto de retos legales que la Corte desechó en el Fallo C-543 de 2013. Sin embargo, continúan los retos legislativos relacionados con la salvaguarda de propiedades gubernamentales. El artículo 597 del CGP de la Ley 1564 contempla la anulación de confiscaciones durante periodos de crisis fiscal. En conclusión, el Fallo C-313 de 2014 confirma la protección de recursos estatales asignados a la salud, admitiendo excepciones en situaciones particulares (Vargas, 2020).

2.5 Análisis desde la perspectiva de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado

En el análisis que se presenta a continuación, se aborda un tema de gran relevancia en el ámbito jurídico y constitucional de Colombia: la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del Estado. Este principio, que protege los recursos del Estado de ser embargados, cuenta con ciertas excepciones que son esenciales para comprender la función de la justicia fiscal y administrativa en el país. Desde la perspectiva de dos de las instituciones más importantes en la estructura jurídica de Colombia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se explora cómo estas excepciones se aplican y se interpretan en diferentes contextos. Se analizan las decisiones judiciales relevantes, las interpretaciones legales y las implicaciones de estas excepciones para la administración de los recursos de la nación. Este análisis no solo proporciona una comprensión más profunda de la jurisprudencia colombiana en este ámbito, sino que también destaca la interacción entre los principios constitucionales y la realidad práctica de la administración de justicia en Colombia.

2.5.1 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Entre 1993 y 2022, la Corte constitucional colombiano ha forjado una doctrina jurídica intrincada y detallada sobre la no sujeción a embargo de activos y fondos estatales. Dicha doctrina procura un equilibrio entre la salvaguarda de los activos gubernamentales y la necesidad de asegurar

derechos personales y deberes jurídicos. Se procede a examinar la trayectoria de esta doctrina mediante distintos fallos judiciales fundamentales.

Inicialmente, la sentencia C-555 de 1993 dictamina que determinados activos y rentas integrados al presupuesto nacional están exentos de ser embargados, excepto en situaciones extraordinarias. El tribunal indicó que, para satisfacer compromisos laborales gubernamentales, dichos activos pueden ser sujetos a embargo conforme con el art. 177 del Código Contencioso Administrativo. Este criterio se extiende igualmente a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), resguardando las aportaciones de los contribuyentes frente a embargos. El veredicto subraya la relevancia de asegurar la certeza legal y la observancia de los derechos estipulados en fallos judiciales.

Por otro lado, la sentencia C-103 de 1994 trata sobre la inmunidad de los fondos nacionales, anulando un precepto que concedía al Director General de Presupuesto la potestad única para certificar la no sujeción a embargo de activos, sin control judicial. El tribunal sostuvo que tal medida infringía la división de poderes y el proceso debido. Se determinó que las autoridades deben diligenciarse en ejecutar las decisiones judiciales con prontitud y se señalaron tres excepciones a la inmunidad: responsabilidades laborales, pagos por fallos judiciales para preservar la seguridad legal y cumplimiento de obligaciones definidas y exigibles por parte del Estado.

De la misma manera, la sentencia C-263 de 1994 fortalece la exención de secuestro para resguardar los bienes nacionales, en particular los de entes regionales independientes. No obstante, señala que los activos de dichas organizaciones pueden ser sujetos de secuestro para liquidar obligaciones laborales, preservando la exención de captura de asignaciones nacionales, excepto en instancias de obligaciones laborales gubernamentales.

En contraste, la sentencia T-327 de 1994 enfatiza la salvaguarda de fondos nacionales frente a secuestros, enfatizando que cualquier transgresión a esta normativa es una seria violación al proceso debido. Sin embargo, admite circunstancias particulares donde es factible el secuestro de activos gubernamentales, como por ejemplo para cubrir obligaciones laborales y asegurar la seguridad jurídica a través del abono de fallos judiciales. Igualmente, la sentencia C-354 de 1997 sostiene que ciertos activos gubernamentales son inmunes a secuestro, pero concede excepciones para amparar créditos laborales y garantizar la ejecución de fallos judiciales. Esta concesión tiene como fin preservar derechos esenciales y la equidad.

Además, la sentencia C-793 de 2002 aborda la inmunidad de embargo de caudales públicos, concediendo excepciones para la satisfacción de deudas educativas y fallos judiciales. El tribunal dispone un procedimiento para llevar a cabo secuestros, impactando en primera instancia fondos asignados al abono de fallos antes de afectar recursos educativos del Sistema General de Participaciones. De forma parecida, la sentencia C-566 de 2003 custodia los caudales del Sistema General de Participaciones contra secuestros, autorizando excepciones solo cuando se trata de cumplir con fallos judiciales y compromisos claros y exigibles no resueltos después de 18 meses.

En última instancia, la sentencia C-1154 de 2008 examina la inmunidad de embargo de los recursos nacionales y reconoce excepciones para saldar pasivos laborales, llevar a cabo fallos judiciales y satisfacer compromisos estatales. Dichas excepciones armonizan la salvaguarda de los activos públicos con otros preceptos constitucionales, resaltando el imperativo de acatar las responsabilidades jurídicas.

Ahora bien, la evaluación de la inmunidad de embargo de los activos estatales, en particular los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), establece una cuestión intrincada que demanda reflexiones desde el ámbito constitucional y jurídico. En una situación puntual, el litigante sustenta que el art. 21 del Decreto 028 de 2008, que estipula la inmunidad de embargo de dichos recursos, infringe múltiples disposiciones constitucionales. El fallo C-539 de 2010 examina la salvaguarda de los activos del erario nacional ante secuestros judiciales, identificado como el principio de inmunidad de embargo. Dicho principio dictamina que, como norma general, los activos estatales están exentos de secuestro judicial, si bien se reconocen excepciones concretas que autorizan el embargo bajo ciertas condiciones para salvaguardar otros derechos y preceptos constitucionales.

Dentro de las excepciones notables se incluyen los compromisos laborales, garantizando de esta manera el derecho a una labor digna y equitativa, así como la liquidación de fallos judiciales, fomentando la certeza legal y el acatamiento de las prerrogativas ahí estipuladas. Igualmente, es factible proceder a la retención cuando se refiere a un compromiso inequívoco, manifiesto y exigible proveniente del Estado. Dichas excepciones procuran una armonía entre la salvaguarda de los fondos públicos y la afirmación de otros derechos esenciales. No obstante, el principio de inembargabilidad permanece inalterable y únicamente se autoriza la retención de fondos

estatales después de cumplir los periodos legales para la satisfacción de los compromisos del Estado, conforme a lo prescrito en el Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Sentencia, C-539 de 2010).

En un evento específico, la Corte mediante la Sentencia C-1154 de 2008, ya emitió un veredicto sobre una cuestión parecida y ratificó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008, bajo ciertas estipulaciones. Dictaminó que los compromisos laborales avalados por sentencia se deben solventar en un término no mayor a dieciocho meses tras su resolución y que, de no ser suficientes los fondos ordinarios de libre asignación de la jurisdicción territorial, se deben destinar fondos de asignación concreta.

En relación con el litigio vigente, se observa que la gran parte de las acusaciones se ven influenciadas por el principio de res judicata constitucional, salvo las que conciernen a la supuesta infracción del mandato de cooperar con el Órgano Judicial y la presunta desigualdad entre organismos estatales. Ante tales situaciones, el Tribunal optó por abstenerse a causa de la ambigüedad y la insuficiencia en las razones esgrimidas. Por ende, el Tribunal optó por ratificar lo dispuesto en la Sentencia C-1154 de 2008 en cuanto a la legalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008 y se abstuvo de emitir juicio sobre las acusaciones subsiguientes por la ambigüedad y la insuficiencia en el planteamiento de la demanda. Esto implica que cualquier evaluación futura sobre la inmunidad de embargo de los recursos del SGP deberá considerar estos veredictos y reflexiones anteriores del Tribunal. No obstante, persiste la posibilidad de que surjan nuevos pleitos o planteamientos que exijan un nuevo examen de estos temas (Sentencia C-1154 de 2008).

Por su parte, la sentencia C-251 de 2011 de la Corte Constitucional de Colombia analiza la legalidad de la instauración del Fondo de Adaptación mediante decreto legislativo, concebido para gestionar las repercusiones del evento climático La Niña y el estado de emergencia proclamado. La instauración de dicho Fondo se juzgó pertinente para enfrentar la contingencia hasta el 2014, momento a partir del cual se sugiere la utilización de procedimientos institucionales regulares. En cuanto a la inembargabilidad de los fondos nacionales, la doctrina legal ha reconocido tres excepciones: compromisos laborales, fallos judiciales y responsabilidades evidentes del Estado provenientes de documentos oficiales que este emite. Dichas excepciones facilitan la retención de fondos nacionales bajo situaciones particulares, si bien la norma general de inembargabilidad salvaguarda los activos del gobierno para alcanzar las metas nacionales. Dicha legislación ha provocado fricciones en temas como el acceso a la justicia, la posesión

privada, la afirmación de derechos esenciales y la certeza legal. Fundamentalmente, el Fallo C-251 de 2011 subraya la necesidad de ponderar la defensa de los activos gubernamentales con el imperativo de cumplir con determinadas responsabilidades, un equilibrio vital para la solidez económica y la observancia de los derechos de los ciudadanos (Sentencia C-251 de 2011).

Asimismo, el alto tribunal en la sentencia C-543 de 2013 aborda la imposibilidad de embargar los fondos nacionales, en particular los ingresos y activos incluidos en el presupuesto nacional. Este mandato asegura que los fondos asignados para los propósitos estatales se empleen de forma eficaz y eficiente en pro del bienestar colectivo. No obstante, esta norma ha ocasionado disputas con otros derechos y mandatos constitucionales, tales como el derecho al acceso a la justicia, el derecho de propiedad, la efectividad y reconocimiento de los derechos esenciales y el mandato de certeza legal. La jurisprudencia de Colombia ha reconocido tres excepciones a la regla de imposibilidad de embargo: compromisos laborales, fallos judiciales y responsabilidades evidentes del Estado. Dichas excepciones pretenden conciliar la norma de imposibilidad de embargo con otros derechos y mandatos consagrados en la Carta Magna. Es crucial que la implementación de estas excepciones se realice con meticulosidad y prudencia, considerando las condiciones particulares de cada situación (Sentencia C-543 de 2013).

La sentencia T-172 de 2022 examina la doctrina de la inembargabilidad de los fondos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), un pilar fundamental para asegurar la salvaguarda y el bienestar de la población de Colombia. Un elemento esencial de este fallo es la protección contra embargos de las cuentas principales de recaudación, las cuales albergan fondos originados de las contribuciones de los suscriptores y sus beneficiarios, y están blindadas contra cualquier forma de incautación o retención por entidades externas. Dichos fondos están resguardados y asignados únicamente para propósitos definidos legalmente.

En un incidente particular mencionado en la decisión, se determinó que una entidad bancaria infringió el derecho esencial al proceso debido de un individuo al rehusarse a efectuar el embargo sobre las cuentas principales instauradas por Coomeva EPS. Este incidente resalta la necesidad de honrar la doctrina de la inembargabilidad y asegurar que los activos del SGSSS sean empleados de manera equitativa y correcta. La doctrina de la inembargabilidad de los activos nacionales es ampliamente aceptada en la Constitución Política de Colombia de 1991, con las

excepciones imprescindibles para posibilitar que el Estado satisfaga sus compromisos y responsabilidades (Corte Constitucional, T-172/22, 2022).

De otro lado, la sentencia T-053 de 2022 confirma que los activos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, derivados de las contribuciones de los suscriptores, son de carácter público, destinados a fines específicos y están exentos de embargo. El tribunal enfatizó que las excepciones a esta protección deben ser interpretadas de manera rigurosa y limitada. En el evento particular de Coomeva EPS, un magistrado dictó medidas precautorias sobre los fondos de contribuciones depositados en una cuenta principal de recaudación, lo que provocó que el tribunal ordenara la devolución de los capitales transferidos siguiendo una resolución judicial. Este evento subraya el imperativo de acatar el precedente constitucional y el derecho al proceso debido (Corte Constitucional, T-053/22, 2022).

En este sentido, la doctrina de la inembargabilidad de los fondos nacionales encuentra su fundamento en el art. 63 constitucional. Si bien la jurisprudencia constitucional admite ciertas excepciones, éstas se limitan a situaciones particulares, tales como la urgencia de solventar deudas o responsabilidades derivadas del trabajo, la liquidación de fallos judiciales, o la ejecución de un compromiso definido, manifiesto y reclamable estipulado en un documento oficial del Estado.

2.5.2 Jurisprudencia del Consejo de Estado

Durante el período de 2019 a 2024, el Consejo de Estado de Colombia abordó el principio de inembargabilidad de los recursos nacionales, una norma legal que protege dichos recursos de ser objeto de embargos. Sin embargo, es relevante destacar que este principio no es absoluto y admite excepciones. En primer lugar, al examinar una acción de tutela, el Consejo de Estado concluyó que existen disposiciones legales que establecen excepciones a esta regla. Por lo tanto, en casos específicos, un juez puede ordenar medidas cautelares sobre los recursos estatales, incluso si se consideran inembargables por ley. La importancia de este principio radica en su función de salvaguardar los recursos esenciales para el funcionamiento y la prestación de servicios públicos. Aunque no es absoluto, su reconocimiento permite la justicia en situaciones particulares que requieren intervención judicial.

En este caso específico, el Alto Tribunal protegió los derechos del demandante y ordenó a las autoridades judiciales emitir una nueva decisión, considerando las excepciones a la regla de

inembargabilidad. Esto demuestra que, aunque los recursos nacionales generalmente están protegidos contra embargos, existen circunstancias en las que se pueden tomar medidas legales para garantizar la justicia y la equidad. Por otro lado, el principio de inembargabilidad establece que, en términos generales, los fondos nacionales no pueden ser embargados. A pesar de ello, como señaló el Consejo de Estado, existen excepciones a esta regla.

Estas excepciones son cruciales, ya que su interpretación puede afectar significativamente los resultados judiciales. En la situación descrita, el Consejo de Estado dedujo que, en determinadas circunstancias, es posible embargar los recursos nacionales. Dicha deducción demuestra la maleabilidad y la capacidad de adaptación de la legislación, la cual debe evolucionar conforme a las necesidades variables de la comunidad y asegurar equidad en situaciones específicas. Por lo tanto, la deducción del Consejo de Estado salvaguardó los derechos del solicitante, subrayando su función como defensor de los derechos de los ciudadanos y como el último exégeta de las normas en Colombia. En su calidad de principal entidad de la jurisdicción administrativa, asume el deber de esclarecer las normas y preservar la observancia de los derechos, aun cuando ello conlleve la modificación de ciertas normativas legales.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha analizado la aplicabilidad de medidas cautelares, específicamente el aseguramiento, como garantía para el cumplimiento de providencias laborales en la jurisdicción contenciosa administrativa. En un caso contra el municipio de Ciénaga (Magdalena), se evaluó un mandato ejecutivo que incluía el embargo y la retención de fondos municipales provenientes de impuestos y regalías. Las medidas cautelares pueden decretarse desde la presentación de la demanda, pero para municipios, solo se ordenan una vez la sentencia es firme. Esto protege la inembargabilidad de bienes y recursos públicos necesarios para funciones estatales. La Corte Constitucional ha determinado ciertas excepciones a la regla de inembargabilidad, en particular para responsabilidades laborales y deudas confirmadas en fallos judiciales.

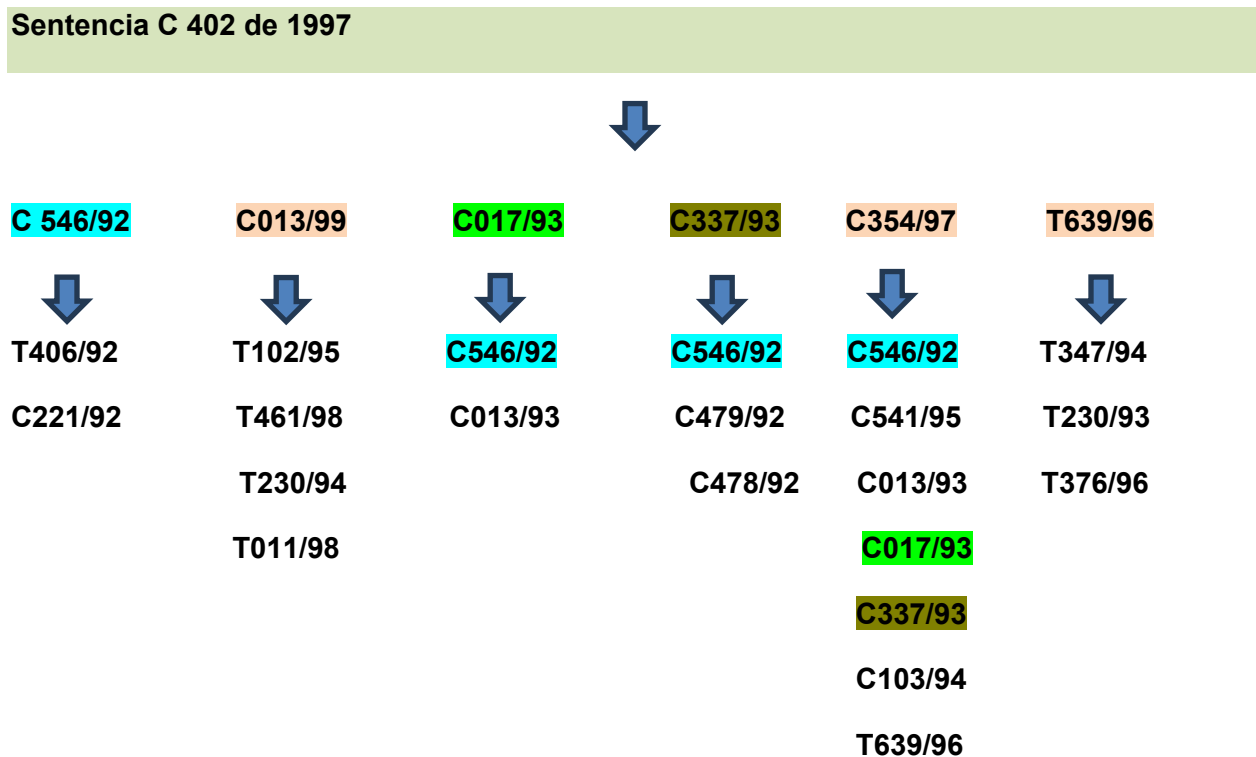
Normativas como el Decreto 1068 de 2015 y la Ley 1551 de 2012 reafirman la inembargabilidad de recursos públicos, pero permiten intervenciones específicas para cumplir con obligaciones laborales. En resumen, las medidas cautelares son cruciales para garantizar el cumplimiento de providencias laborales, aunque existen excepciones reguladas que protegen los derechos de los trabajadores y cumplen con decisiones judiciales.

En este sentido, se demuestra que, aunque el principio de inembargabilidad es fundamental para proteger los recursos nacionales, su aplicación e interpretación deben considerarse cuidadosamente para proteger los derechos ciudadanos. La interpretación de la ley no es sencilla y requiere un análisis profundo de los hechos y circunstancias, así como un conocimiento sólido de los principios legales. El objetivo final es garantizar la justicia y la equidad, adaptándose a las necesidades cambiantes de la sociedad. Por tanto, el principio de inembargabilidad es una herramienta importante, pero no absoluta. Puede modificarse en circunstancias específicas para garantizar la justicia y la protección de los derechos ciudadanos, recordándonos que el derecho debe adaptarse a la realidad y garantizar la justicia para todos.

2.6 Línea jurisprudencial de a Corte Constitucional basada en la estructura propuesta por Diego López Medina

Figura 1

Sentencia C 402 de 1997



Nota. Elaboración propia

Tabla 1*Polos de línea jurisprudencial*

¿Es constitucional la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos de la Nación en situaciones donde se afectan derechos fundamentales de terceros?		
<p>Polo A: Sí, es constitucional. La Constitución y las normativas autorizan ciertas excepciones a la regla de no confiscación de los fondos nacionales, con el fin de asegurar la observancia de deberes internacionales, fallos de tribunales y otras responsabilidades cruciales. Esta medida garantiza la salvaguarda de derechos básicos de individuos perjudicados. El objetivo de esta excepción es salvaguardar derechos humanos y garantizar justicia en casos específicos donde el Estado tiene una deuda comprobada, equilibrando el principio de inembargabilidad con otros derechos y principios constitucionales.</p>	<p>-C546/92 (Consolidadora) -C017/93 (Consolidadora) -C337/93 (Reconceptualizadora)</p>	<p>Polo B: No, es conforme con la Constitución. La excepción al principio de inembargabilidad de los recursos de la Nación vulnera la integridad del Estado y puede comprometer el funcionamiento de servicios públicos esenciales, además de poner en riesgo la estabilidad económica del país. El principio de inembargabilidad está diseñado para proteger el patrimonio estatal y asegurar la continuidad de sus funciones. Permitir excepciones puede abrir la puerta a abusos y poner en peligro el interés público y la seguridad jurídica.</p>

Nota. Elaboración propia

2.6.1 C546/92 (Consolidadora)

La Corte Constitucional de Colombia ha establecido las siguientes directrices fundamentales en relación con la inembargabilidad de los bienes y rentas del Presupuesto General de la Nación. En primer lugar, se establece que estos recursos son generalmente inembargables, salvo en casos específicos relacionados con obligaciones laborales incumplidas, ya sea por vías administrativas o judiciales. Este principio se basa en la necesidad de preservar la estabilidad financiera del Estado y garantizar el cumplimiento de sus funciones esenciales. Además, la Corte

reconoce el Estado Social de Derecho, consagrado en la Constitución, que protege la dignidad humana, el trabajo y promueve la solidaridad social. Esta perspectiva implica que las decisiones judiciales deben priorizar la efectividad de los derechos constitucionales, especialmente en lo que respecta a los derechos laborales y pensiones, asegurando condiciones dignas y equitativas para todos los ciudadanos.

En términos de efectividad de los derechos constitucionales, la Corte enfatiza la necesidad de que las normas no se queden en el papel, sino que se implementen de manera efectiva para alcanzar los objetivos constitucionales. Esto significa que los derechos fundamentales, como el derecho a la igualdad y al pago oportuno de pensiones, deben ser protegidos activamente por las autoridades judiciales y administrativas. El principio de igualdad, según la interpretación de la Corte, exige que todas las personas reciban un trato justo y equitativo bajo la ley. La inembargabilidad no debe utilizarse de manera que vulnere este principio, especialmente en situaciones que afecten los derechos de los trabajadores y pensionados, donde una aplicación rígida podría resultar en injusticias.

Por último, la protección a la tercera edad es un imperativo constitucional, donde se requiere que el Estado garantice el acceso adecuado a pensiones y servicios sociales. La inembargabilidad de los recursos del presupuesto nacional frente a demandas laborales puede obstaculizar este objetivo, afectando negativamente a una población vulnerable que depende de estos recursos para su sustento y bienestar. En este sentido, estas directrices reflejan el compromiso de la Corte Constitucional de Colombia de conciliar la protección de las finanzas públicas con la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, adaptando la inembargabilidad a las necesidades reales y evitando su aplicación de manera que socave los principios de igualdad y justicia social.

Ahora bien, esta sentencia de la Corte Constitucional de Colombia se considera consolidadora porque establece directrices claras sobre la inembargabilidad de los bienes y rentas del Presupuesto General de la Nación. Esto asegura estabilidad fiscal y permite la ejecución efectiva de derechos laborales cuando no se cumplen por vías administrativas o judiciales. Además, refuerza el Estado Social de Derecho, protegiendo la dignidad humana y el trabajo, y priorizando la efectividad de los derechos constitucionales, como la igualdad y el pago oportuno de pensiones. Así, se aseguran condiciones equitativas para todos los ciudadanos. Esta sentencia, también subraya la necesidad de implementar efectivamente las normas, no solo en teoría, y garantiza un trato justo bajo la ley, especialmente en casos que involucran derechos económicos

y sociales de trabajadores y pensionados. Finalmente, reafirma el compromiso constitucional de proteger a la tercera edad, asegurando acceso adecuado a pensiones y servicios sociales, y adaptando la inembargabilidad para equilibrar la protección de las finanzas públicas con los derechos fundamentales, sin comprometer la igualdad y justicia social.

2.6.2 C017/93 (Consolidadora)

Según la Ley 15 de 1982, los recursos destinados al pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte deben ser manejados en una cuenta especial y se consideran inembargables, sin posibilidad de ser modificados o transferidos. No obstante, esta disposición ha sido objeto de controversia por parte de quienes argumentan que restringe al pensionado la opción de utilizar la vía ejecutiva para obtener el pago de sus créditos laborales cuando la entidad oficial correspondiente no los ha cumplido, alegando una posible violación de varios artículos constitucionales.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992, estableció la doctrina constitucional sobre la inembargabilidad de los recursos y las rentas incluidos en el presupuesto general de la Nación. Aunque la Ley 15 de 1982 se enfoca específicamente en los fondos para pensiones de jubilación, la doctrina desarrollada mantiene su validez general y debe aplicarse para resolver cualquier cuestión constitucional relacionada.

La Corte concluye que los actos administrativos que imponen obligaciones laborales a favor de los servidores públicos deben recibir las mismas garantías que las sentencias judiciales. Esto implica que dichas obligaciones pueden ser ejecutables judicialmente después de un período determinado, según lo establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En otra sentencia relevante (C-013-93, enero 21 de 1993), la Corte abordó disposiciones similares relacionadas con fondos y recursos de entidades públicas en liquidación. De esta manera, la Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 15 de 1982, que protege la inembargabilidad de los recursos destinados a pensiones, excepto en situaciones donde el embargo sea necesario para garantizar el pago de obligaciones laborales, regulado específicamente por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Finalmente, la sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992 representa una consolidación jurídica al establecer la doctrina constitucional sobre la inembargabilidad de los recursos y rentas incluidos en el presupuesto general de la Nación. Además, esta sentencia extiende su aplicación a los fondos destinados al pago de pensiones de jubilación, conforme a la Ley 15 de 1982. Aunque inicialmente esta ley limitaba el acceso a recursos mediante vías ejecutivas, la Corte Constitucional ha aclarado que las obligaciones laborales de los servidores públicos deben recibir igual protección que las sentencias judiciales. Por lo tanto, se permite la ejecución judicial de dichas obligaciones tras un periodo determinado, según lo establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Reglas o subreglas

- Los fallos de la corte son fuente formal obligatoria de derecho, esto implica que las decisiones e la corte deben ser atacadas y tienen fuerza normativa para todas las autoridades y ciudadanos
- Es de carácter vinculante no solo se aplica a la parte resolutive del fallo, sino también a sus fundamentos cuando guardan relación directa con la parte resolutive o cuando la misma corte así lo indique, en este sentido, los argumentos jurídicos que tengan nexo causal con el dispositivo también son obligatorios y deben ser observados para corregir la jurisprudencia.
- Estas subreglas se derivan de una interpretación de los artículos 4, 230 y 243 de la constitución política.

2.6.3 C337/93 (Reconceptualizadora)

La decisión de la Corte Constitucional en el caso específico ha marcado un momento crucial en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas relacionadas con el presupuesto estatal y el Plan Nacional de Desarrollo en Colombia. En este contexto, la función presupuestaria emerge como un elemento fundamental para la democracia contemporánea, donde la gestión adecuada de los recursos públicos no solo refleja la voluntad popular, sino que también asegura la transparencia y la eficiencia en la administración fiscal.

La Ley Orgánica del Presupuesto, establecida por la Ley 38 de 1989, define un marco esencial para el sistema presupuestario nacional, centrándose en principios como la anualidad, universalidad y equilibrio presupuestal. Estos principios no solo estructuran el proceso

presupuestario, sino que también garantizan su legalidad y eficacia en la gestión de los recursos públicos, que son vitales para cumplir con las obligaciones estatales sin afectar los derechos fundamentales.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Plan, en concordancia con la Constitución Política de Colombia, eleva el Plan Nacional de Desarrollo a una posición superior en comparación con otras leyes, asegurando coherencia y continuidad en la planificación del desarrollo nacional a largo plazo. Este enfoque no solo vincula los presupuestos con los objetivos nacionales y las políticas macroeconómicas, sino que también involucra activamente a la ciudadanía en su elaboración, promoviendo así una gestión participativa y orientada hacia metas sostenibles.

La sentencia de la Corte Constitucional no solo reafirma la importancia de estos marcos legales, sino que también reconceptualiza su aplicación al resolver conflictos constitucionales y garantizar que las disposiciones presupuestarias y de planificación se ajusten a los principios fundamentales de la democracia y el desarrollo sostenible. Al declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de ciertos artículos de la ley anual de presupuesto, la Corte ha aclarado cómo deben interpretarse y aplicarse estas normativas para asegurar su conformidad con la Constitución. Por tanto, la sentencia redefine y refuerza el papel de la planificación y presupuestación estatal como instrumentos esenciales para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible en Colombia, estableciendo un precedente clave para futuras decisiones judiciales en materia de políticas públicas y administración fiscal.

- Las leyes orgánicas tienen un carácter integral y reglamentan completamente una materia específica que condiciona la actuación administrativa y la expedición de otras leyes relacionadas con la materia.
- El estatuto orgánico del presupuesto contiene principios que condicionan la validez del proceso presupuestal, si no se respetan, vician la legitimidad de la ley anual de presupuestos.
- El principio de universalidad en materia presupuestal se refiere únicamente al gasto, no a ingresos o rentas, conforme al artículo 347 de la constitución.
- El principio de equilibrio presupuestal tradicional (paridad entre ingresos y gastos) fue flexibilizado en la constitución de 1991, que demanda que se incluyan todos los gastos previstos en el proyecto anual.

- La ley orgánica del presupuesto tiene la exclusividad para modificar presupuesto y fuentes de financiación, la ley anual de presupuesto no puede modificar tales fuentes.
- El plan nacional de desarrollo tiene prelación suprallegal y debe contemplar políticas plurianuales, su ausencia no exonera al estado del cumplimiento de sus deberes esenciales, pero dificulta la aplicación del marco presupuestal a largo plazo.
- La prestación indirecta de servicios públicos debe reglamentarse conforme al artículo 36 constitucional, el gobierno no puede reglamentar materias de carácter general que modifiquen la competencia del legislador

2.6.4 Sentencia C 402 de 1997

Hechos

El demandante argumenta que la norma impugnada vulnera diversos artículos de la Constitución Política (1º, 2º, 13, 209, 228, 229, 230, 346 y 351). Según su perspectiva, esta disposición contraviene el principio de Colombia como un Estado Social de Derecho, al permitir que las autoridades incumplan sus obligaciones. La prohibición de medidas cautelares sugiere que cualquier acción judicial contra el Estado es ineficaz, lo que afecta la igualdad al dificultar el pago de las obligaciones pecuniarias estatales.

Los acreedores del Estado, tanto por actos administrativos incumplidos como por sentencias firmes, se encuentran en desventaja frente a los acreedores de personas naturales o jurídicas de derecho privado, para quienes sí aplican medidas precautelativas. Así, la norma cuestionada cierra toda posibilidad de obtener el pago de obligaciones adquiridas. Esta situación es aún más desigual en relación con los créditos laborales, dado que el derecho al trabajo es fundamental y no debería permitirse que el Estado incumpla sus obligaciones laborales.

El demandante también sostiene que la disposición vulnera la independencia de la administración de justicia, al subordinar a los jueces a los criterios del Ministerio de Hacienda y la Contraloría, convirtiéndolos en “jueces de los jueces”. Esto se agrava considerando que los funcionarios judiciales podrían ser responsables patrimonialmente por aplicar medidas cautelares.

En última instancia, el actor concluye que la norma podría ser aceptable si el Estado cumpliera con sus obligaciones, pero argumenta que no es el caso. No existe justificación para que el Estado evada sus obligaciones amparado en el principio de inembargabilidad, especialmente

después de tener 18 meses para pagar, según el Código Contencioso Administrativo. Además, critica que la ley de presupuesto no sancione a los ordenadores del gasto o pagadores negligentes, permitiendo así el incumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función administrativa.

Consideraciones

De acuerdo con el artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte tiene la competencia para revisar la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra un artículo de una ley de la República. La Corte recuerda que su control constitucional es integral y no limitado únicamente a los argumentos presentados por el demandante. Esto significa que la Corte debe examinar todas las posibles inconstitucionalidades del acto impugnado, incluso aquellas no mencionadas en la demanda. En este caso, la Corte también debe analizar si el artículo acusado viola el contenido propio de la ley anual del presupuesto. La ley del presupuesto tiene un contenido específico, limitado a la estimación de ingresos, autorización de gastos, y disposiciones instrumentales necesarias para su ejecución, conforme a lo establecido en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996. La Corte procederá a examinar si el artículo impugnado cumple con estos requisitos.

La ley anual del presupuesto tiene un contenido específico definido por la Constitución, por lo cual el control constitucional en este ámbito es más estricto. La Corte ha señalado que sólo pueden incluirse en la ley del presupuesto aquellas disposiciones estrictamente relacionadas con la correcta ejecución del presupuesto durante el año fiscal correspondiente. Por tanto, el análisis se centrará en determinar si el artículo impugnado cumple con esta conexión instrumental estricta.

El artículo acusado tiene dos mandatos: uno que establece un procedimiento para los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales y otro que establece una responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre dichos recursos. La Corte considera que el primer inciso puede ser considerado una norma instrumental, ya que desarrolla un mecanismo para aplicar el principio de inembargabilidad del presupuesto contenido en la ley orgánica. Por tanto, este mandato es constitucional.

El principio de inembargabilidad del presupuesto ha sido reconocido por la Corte como legítimo, pero no absoluto, ya que no puede afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales del Estado. En consecuencia, la Corte reitera que los créditos a cargo del Estado deben ser pagados mediante un procedimiento específico, y los embargos sobre recursos presupuestales son posibles sólo en determinadas circunstancias.

El segundo inciso del artículo impugnado establece una sanción para los jueces que ordenen embargos sobre recursos presupuestales, introduciendo una nueva forma de responsabilidad patrimonial fiscal para estos funcionarios. La Corte considera que esta disposición excede el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, ya que tiene un sentido normativo propio. Por ello, este inciso será declarado inexecutable.

Por tanto, la Corte ratifica la constitucionalidad del primer inciso del artículo impugnado, mientras que declara la inexecutable del segundo inciso, por exceder los límites del contenido propio de la ley anual del presupuesto.

Reglas que le son aplicables

En este caso, la Corte Constitucional aplicó varias reglas del derecho constitucional para determinar la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 331 de 1996. Las reglas y principios aplicados por la Corte incluyen:

- **Contenido Propio de la Ley del Presupuesto:**
- La ley del presupuesto debe contener únicamente disposiciones relacionadas con la estimación de ingresos, la autorización de gastos y normas instrumentales necesarias para la correcta ejecución del presupuesto. Cualquier disposición fuera de este ámbito se considera inexecutable.
- **Principio de Unidad de Materia:**
 - La ley debe mantener una coherencia temática. Las normas incluidas en una ley deben estar razonablemente relacionadas con el cuerpo legal del cual forman parte. Sin embargo, la ley del presupuesto tiene un contenido específico definido por la Constitución, lo cual requiere un control constitucional más estricto.
- **Inembargabilidad del Presupuesto:**
 - El principio de inembargabilidad del presupuesto es legítimo y tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo, no es absoluto y no puede afectar el cumplimiento de las obligaciones laborales del Estado.

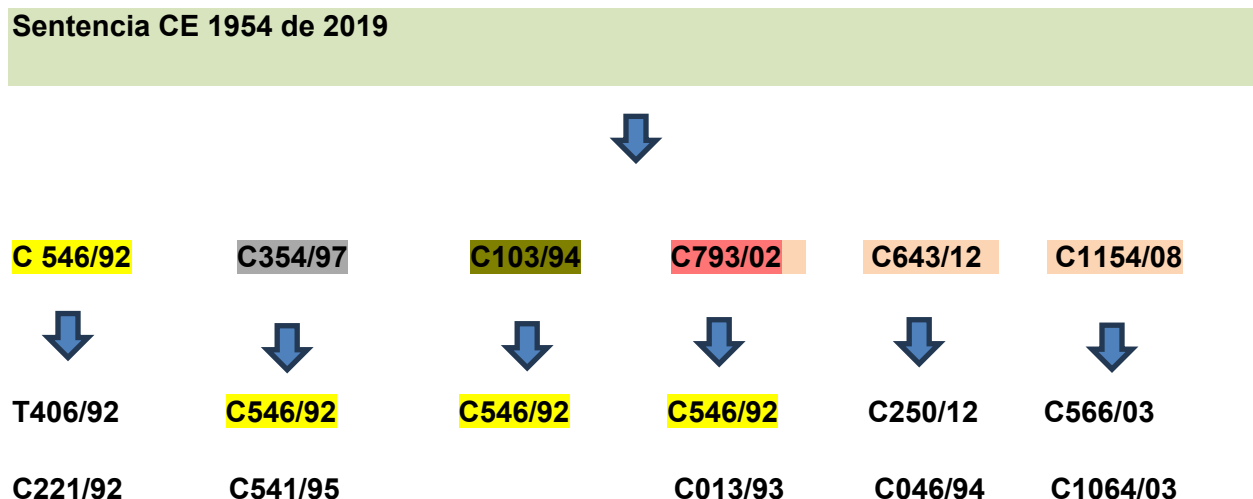
- **Principio de Buena Fe (Artículo 83 de la Constitución):**
 - Las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por el principio de buena fe, por lo cual el Estado no puede invocar la inembargabilidad del presupuesto para dilatar injustificadamente el cumplimiento de sus obligaciones.
- **Responsabilidad Fiscal de los Funcionarios Judiciales:**
 - La Corte declaró inexecutable la norma que establecía una nueva forma de responsabilidad patrimonial fiscal para los jueces que ordenaran embargos sobre recursos presupuestales, ya que esta disposición desbordaba el campo estrictamente presupuestal.

Por tanto, la Corte aplicó una serie de principios y reglas constitucionales para determinar que el primer inciso del artículo impugnado es constitucional como una norma instrumental necesaria para la correcta ejecución del presupuesto. Sin embargo, declaró inexecutable el segundo inciso por exceder el ámbito permitido para una disposición presupuestal instrumental

2.7 Línea jurisprudencial del Consejo de Estado basada en la estructura propuesta por Diego López Medina

Figura 2

Sentencia CE 1954 de 2019



C013/93	C017/93	C414/12	C546/92
T639/96	C337/93	C035/99	C263/94
C017/93	C103/94	C082/96	T1195/04
C337/ 93	C263/94	C506/95	C595/92
C103/94	C354/97		C018/93
	C402/97		C131/93
	C408/01		C155/04
			C972/04
			C672/05
			C354/94
			C402/97
			C103/93
			C337/93
			C555/93
			C103/94
			C354/97
			C793/02
			C974/04
			C037/96

Nota. Elaboración propia

Tabla 2

Polos de línea jurisprudencial sentencia CE 1954 de 2019

<p>¿Puede considerarse constitucional la aplicación de una excepción al principio de inembargabilidad de los fondos nacionales cuando están en juego los derechos fundamentales de otras personas?</p>		
<p>Polo A:</p> <p>Efectivamente, está dentro del marco constitucional. La ley y la Carta Magna contemplan ciertas situaciones en las que se puede hacer una excepción a la regla general de que los fondos nacionales no pueden ser objeto de embargo, con el fin de asegurar la satisfacción de compromisos internacionales, fallos judiciales y otras obligaciones críticas. Esta medida busca proteger los derechos esenciales de individuos perjudicados. La finalidad de tal excepción es proteger los derechos humanos y asegurar la administración de justicia en instancias donde el Estado tiene pendiente una obligación legalmente reconocida, logrando así un</p>	<p>C546/92 C017/93 C337/93 C354/97 C103/94 C793/02 C402/97</p>	<p>Polo B:</p> <p>No está en línea con la Constitución permitir excepciones al principio de que los fondos nacionales no pueden ser objeto de embargo. Tal acción podría afectar la integridad del Estado, comprometer servicios públicos fundamentales y amenazar la estabilidad financiera del país. Este principio se estableció para salvaguardar los activos del Estado y garantizar la operatividad continua de sus funciones esenciales. La apertura a excepciones podría resultar en malas prácticas y amenazar tanto el bienestar público como la certeza legal.</p>

equilibrio entre el principio de inembargabilidad y la protección de otros derechos y principios establecidos en la Constitución.		
---	--	--

Nota. Elaboración propia

2.7.1 C546/92 (Consolidadora)

El Tribunal Constitucional de Colombia ha dictado las siguientes pautas esenciales respecto a la inembargabilidad de activos y rentas del Presupuesto Nacional. **Regla:** Primordialmente, se dictamina que dichos fondos son mayormente inembargables, excepto en situaciones particulares vinculadas con compromisos laborales no satisfechos, a través de procedimientos administrativos o legales. Este fundamento se sustenta en la imperiosa necesidad de mantener la solidez económica del país y asegurar la ejecución de sus deberes primordiales. Igualmente, el Tribunal avala el Estado Social y Democrático de Derecho, instaurado en la Carta Magna, que salvaguarda la dignidad humana, el empleo y fomenta la solidaridad entre los ciudadanos. **Subregla:** Dicha visión conlleva que los fallos judiciales deben anteponer la vigencia de los derechos fundamentales, en particular en lo concerniente a los derechos de los trabajadores y las pensiones, garantizando condiciones justas y equitativas para la población.

En cuanto a la vigencia de los derechos fundamentales, el Tribunal subraya la importancia de que las disposiciones trasciendan el texto escrito y se apliquen con efectividad para lograr las metas de la Constitución. Esto implica que los derechos esenciales, como el derecho a la equidad y al cobro puntual de las pensiones, requieren de una protección activa por parte de las entidades judiciales y administrativas. El principio de equidad, de acuerdo con la interpretación del Tribunal, obliga a que se otorgue un trato justo y sin distinciones a todas las personas ante la ley. La inembargabilidad no debe ser aplicada de forma que infrinja este principio, en especial en circunstancias que perjudiquen los derechos de empleados y jubilados, donde un enfoque inflexible podría conducir a desigualdades.

En última instancia, la salvaguarda de los mayores es un mandato constitucional que exige al Estado asegurar el acceso apropiado a jubilaciones y asistencias sociales. La inmunidad de los fondos del presupuesto nacional ante reclamaciones laborales puede entorpecer esta meta,

perjudicando a una colectividad susceptible que se apoya en dichos fondos para su manutención y calidad de vida. Estas pautas evidencian la dedicación de la Corte Constitucional de Colombia para armonizar la defensa del erario con la protección de los derechos esenciales de la población, ajustando la inmunidad a las exigencias actuales y previniendo su uso de forma que debilite los fundamentos de equidad y justicia social.

Por otro lado, este fallo de la Corte constitucional colombiano se considera unificador ya que dicta normas precisas sobre la inmunidad de los activos y rentas del Presupuesto Nacional. Esto promueve la solidez fiscal y facilita la realización efectiva de los derechos laborales cuando estos no se satisfacen por medios administrativos o judiciales. Igualmente, fortalece el Estado Social de Derecho, custodiando la dignidad humana y el empleo, y dando prioridad a la vigencia de los derechos constitucionales, tales como la equidad y la remuneración puntual de jubilaciones. De esta manera, se garantizan condiciones justas para toda la ciudadanía. La decisión también resalta la importancia de aplicar las leyes efectivamente, no solo teóricamente, y asegura una equidad ante la ley, especialmente en asuntos que conciernen los derechos económicos y sociales de empleados y jubilados. Finalmente, confirma la obligación constitucional de amparar a los ancianos, garantizando un acceso adecuado a jubilaciones y asistencias sociales, y adecuando la inmunidad para balancear la protección del tesoro público con los derechos fundamentales, sin menoscabar la equidad y justicia social.

2.7.2 C017/93 (Consolidadora)

Conforme a la Ley 15 de 1982, **REGLA:** los recursos destinados al pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte deben ser gestionados en una cuenta especial y se consideran inalienables, sin posibilidad de ser modificados o transferidos. Sin embargo, esta disposición ha generado controversia entre quienes argumentan que limita al pensionado en su opción de utilizar la vía ejecutiva para obtener el pago de sus créditos laborales cuando la entidad oficial correspondiente no los ha cumplido, alegando una posible violación de varios artículos constitucionales.

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992, estableció la doctrina constitucional sobre la inembargabilidad de los recursos y las rentas incluidos en el presupuesto general de la Nación. Aunque la Ley 15 de 1982 se centra específicamente en los

fondos para pensiones de jubilación, la doctrina desarrollada mantiene su validez general y debe aplicarse para resolver cualquier cuestión constitucional relacionada.

SUBREGLA: La Corte concluye que los actos administrativos que imponen obligaciones laborales a favor de los servidores públicos deben recibir las mismas garantías que las sentencias judiciales. Esto implica que dichas obligaciones pueden ser ejecutables judicialmente después de un período determinado, según lo establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En otra sentencia relevante (C-013-93, enero 21 de 1993), la Corte abordó disposiciones similares relacionadas con fondos y recursos de entidades públicas en liquidación. De esta manera, la Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 15 de 1982, que protege la inembargabilidad de los recursos destinados a pensiones, excepto en situaciones donde el embargo sea necesario para garantizar el pago de obligaciones laborales, regulado específicamente por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así, la sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992 representa una consolidación jurídica al establecer la doctrina constitucional sobre la inembargabilidad de los recursos y rentas incluidos en el presupuesto general de la Nación. Además, esta sentencia extiende su aplicación a los fondos destinados al pago de pensiones de jubilación, conforme a la Ley 15 de 1982. Aunque inicialmente esta ley limitaba el acceso a recursos mediante vías ejecutivas, la Corte Constitucional ha aclarado que las obligaciones laborales de los servidores públicos deben recibir igual protección que las sentencias judiciales. Por lo tanto, se permite la ejecución judicial de dichas obligaciones tras un período determinado, según lo establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

2.7.3 C337/93 (Reconceptualizadora)

La decisión de la Corte Constitucional en el caso específico ha marcado un momento crucial en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas relacionadas con el presupuesto estatal y el Plan Nacional de Desarrollo en Colombia. En este contexto, la función presupuestaria emerge como un elemento fundamental para la democracia contemporánea, donde la gestión adecuada de los recursos públicos no solo refleja la voluntad popular, sino que también asegura la transparencia y la eficiencia en la administración fiscal.

La Ley Orgánica del Presupuesto, establecida por la Ley 38 de 1989, define un marco esencial para el sistema presupuestario nacional, centrándose en principios como la anualidad, universalidad y equilibrio presupuestal. Estos principios no solo estructuran el proceso presupuestario, sino que también garantizan su legalidad y eficacia en la gestión de los recursos públicos, que son vitales para cumplir con las obligaciones estatales sin afectar los derechos fundamentales.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Plan, en concordancia con la Constitución Política de Colombia, eleva el Plan Nacional de Desarrollo a una posición superior en comparación con otras leyes, asegurando coherencia y continuidad en la planificación del desarrollo nacional a largo plazo. Este enfoque no solo vincula los presupuestos con los objetivos nacionales y las políticas macroeconómicas, sino que también involucra activamente a la ciudadanía en su elaboración, promoviendo así una gestión participativa y orientada hacia metas sostenibles.

REGLA: La sentencia de la Corte Constitucional no solo reafirma la importancia de estos marcos legales, sino que también reconceptualiza su aplicación al resolver conflictos constitucionales y garantizar que las disposiciones presupuestarias y de planificación se ajusten a los principios fundamentales de la democracia y el desarrollo sostenible. Al declarar la exequibilidad o inexecutable de ciertos artículos de la ley anual de presupuesto, la Corte ha aclarado cómo deben interpretarse y aplicarse estas normativas para asegurar su conformidad con la Constitución. Por tanto, la sentencia redefine y refuerza el papel de la planificación y presupuestación estatal como instrumentos esenciales para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible en Colombia, estableciendo un precedente clave para futuras decisiones judiciales en materia de políticas públicas y administración fiscal.

2.7.4 C358/94

En un escrito dirigido al Tribunal Administrativo de Santander, el representante legal del demandante solicitó el aseguramiento de fondos bancarios pertenecientes al Departamento de Santander y a la Contraloría General de Santander, así como de créditos que BAVARIA S.A. adeuda al departamento. Esta solicitud se basó en jurisprudencia constitucional que permite excepciones a la inembargabilidad de recursos públicos en casos de ejecuciones judiciales laborales. El Tribunal Administrativo de Santander, mediante una resolución, accedió a la petición

de embargo, resaltando que esta medida tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales impuestas por la justicia, en concordancia con las normas legales y constitucionales.

En respuesta, el representante legal del Departamento de Santander presentó un recurso de reposición y, de manera subsidiaria, un recurso de apelación contra la medida cautelar de embargo. Su argumento se basó en la inembargabilidad de los recursos públicos destinados al presupuesto general del departamento. Esto se fundamentó en normas legales y en la finalidad pública de dichos recursos, que están destinados a financiar servicios esenciales y programas sociales.

La decisión de la Corte Constitucional en el caso específico ha marcado un momento crucial en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas relacionadas con el presupuesto estatal y el Plan Nacional de Desarrollo en Colombia. En este contexto, la función presupuestaria emerge como un elemento fundamental para la democracia contemporánea, donde la gestión adecuada de los recursos públicos no solo refleja la voluntad popular, sino que también asegura la transparencia y la eficiencia en la administración fiscal.

La Ley Orgánica del Presupuesto, establecida por la Ley 38 de 1989, define un marco esencial para el sistema presupuestario nacional, centrándose en principios como la anualidad, universalidad y equilibrio presupuestal. Estos principios no solo estructuran el proceso presupuestario, sino que también garantizan su legalidad y eficacia en la gestión de los recursos públicos, que son vitales para cumplir con las obligaciones estatales sin afectar los derechos fundamentales.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Plan, en concordancia con la Constitución Política de Colombia, eleva el Plan Nacional de Desarrollo a una posición superior en comparación con otras leyes, asegurando coherencia y continuidad en la planificación del desarrollo nacional a largo plazo. Este enfoque no solo vincula los presupuestos con los objetivos nacionales y las políticas macroeconómicas, sino que también involucra activamente a la ciudadanía en su elaboración, promoviendo así una gestión participativa y orientada hacia metas sostenibles.

La sentencia de la Corte Constitucional no solo reafirma la importancia de estos marcos legales, sino que también reconceptualiza su aplicación al resolver conflictos constitucionales y garantizar que las disposiciones presupuestarias y de planificación se ajusten a los principios fundamentales de la democracia y el desarrollo sostenible. Al declarar la exequibilidad o

inexequibilidad de ciertos artículos de la ley anual de presupuesto, la Corte ha aclarado cómo deben interpretarse y aplicarse estas normativas para asegurar su conformidad con la Constitución. Por tanto, la sentencia redefine y refuerza el papel de la planificación y presupuestación estatal como instrumentos esenciales para la gobernanza democrática y el desarrollo sostenible en Colombia, estableciendo un precedente clave para futuras decisiones judiciales en materia de políticas públicas y administración fiscal.

Reglas que le son aplicables

El caso que se describe aborda diversas cuestiones legales y principios de derecho fundamentales, especialmente en relación con la inalienabilidad de los recursos públicos. La decisión judicial en este caso específico ha aplicado varias normas jurídicas relevantes: En primer lugar, se reconoce el principio de no embargabilidad de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, salvo aquellas excepciones establecidas por la ley. Este principio busca asegurar la estabilidad financiera y operativa del Estado.

Dentro de las excepciones establecidas, se permite el embargo de recursos públicos para satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral, garantizando así el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Además, los recursos del presupuesto pueden ser embargados para cumplir con sentencias judiciales que ordenen pagos, promoviendo así la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas decisiones.

La jurisprudencia colombiana, como la Sentencia C-1154 de 2008 y otras normas legales aplicables, ha delineado estas excepciones para equilibrar la inembargabilidad con la efectividad de los derechos fundamentales y la seguridad jurídica. Este marco legal protege los recursos públicos al tiempo que permite embargos específicos en circunstancias debidamente justificadas. En conclusión, este análisis muestra cómo se aplican los principios constitucionales y legales para resolver conflictos relacionados con embargos sobre recursos públicos en Colombia, asegurando un equilibrio entre la protección de los intereses estatales y el cumplimiento de obligaciones legítimas.

2.7.5 C103/94 (Consolidadora)

La Corte Constitucional, en la sentencia C-546 de octubre 1o. de 1992, declaró exequible el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, que establece la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación. La Corte consideró que esta norma era conforme a la Constitución, con la excepción de los créditos laborales, los cuales deberían tener la misma garantía que las sentencias judiciales y ser embargables dieciocho meses después de haber sido ejecutoriados, conforme al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En esta sentencia, la Corte comparó los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil con el artículo 16 de la Ley 38 de 1989. Observó que la primera frase del artículo 16 y el inciso segundo del artículo 513 son idénticos, por lo que la exequibilidad de este último está amparada por la sentencia C-546. Sin embargo, en el inciso tercero del artículo 513, la Corte encontró que la redacción privaba al juez de la facultad de examinar la certificación del Director General de Presupuesto, vulnerando así el principio de la separación de poderes y la autonomía de la rama judicial. Por ello, declaró inexecutable la parte correspondiente.

Asimismo, la Corte concluyó que la eliminación de recursos contra la providencia que ordena el desembargo vulneraba el debido proceso y el acceso eficaz a la justicia. En consecuencia, ajustó el inciso tercero del artículo 513, estableciendo que los jueces deben resolver estas cuestiones conforme a las normas procesales correspondientes, y que la certificación del Director General de Presupuesto será considerada una prueba.

Respecto al artículo 336, la Corte encontró su constitucionalidad evidente al compararlo con el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, ya que ambos establecen la misma norma con diferentes palabras. La Corte también realizó observaciones sobre la ejecución de sentencias, enfatizando que las autoridades deben cumplirlas en el menor tiempo posible para evitar intereses moratorios y cargas adicionales para el erario.

De esta forma, la Corte resolvió declarar exequibles las siguientes partes de los numerales 158 y 272 del artículo 1o. del decreto 2282 de 1989: del artículo 336, la frase “La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”; y del artículo 513, el inciso segundo, “Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables”. El inciso tercero del artículo 513 fue ajustado, excluyendo las partes declaradas inexecutable. La sentencia es consolidadora porque reafirma y clarifica la normativa sobre la inembargabilidad de las rentas y recursos del

Presupuesto General de la Nación, estableciendo excepciones y garantizando el debido proceso y la autonomía judicial.

Reglas y subreglas

- La corte reafirma la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la nación, conforme al artículo 16 de la ley 38 de 1989
- Se exceptúan de esta inembargabilidad los créditos laborales y la ejecución de sentencias ejecutoriadas pasados 18 meses conforme al artículo 177 del código contencioso administrativo
- No es constitucional que el juez este obligado a desembargar bienes solo con la certificación del director general de presupuesto sin poder examinar la certificación sin posibilidad de recurso, pues esto vulnera la autonomía judicial y el debido proceso.
- La corte ordena que la ejecución de sentencias no se dilate injustificadamente para evitar perjuicios al erario.

2.7.6 C354/97 (Consolidadora)

El artículo 16 de la Ley 38 de 1989, declarado exequible por la Corte a través de la sentencia C-546/92, establecía que las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables y que las sentencias a cargo de la Nación se pagarían conforme al procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes. Asimismo, el artículo 6 de la Ley 179 de 1994 subrogó el artículo 16 de la Ley 38 de 1989. La norma vigente, objeto del análisis constitucional por la Corte, es el artículo 6, cuyo contenido es esencialmente igual al del artículo 19 del Decreto 111. La única variación consiste en la expresión “órganos respectivos” en lugar de “organismos y entidades respectivos”.

Aunque existe cosa juzgada en relación con el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, no puede predicarse cosa juzgada material que cobije al artículo 6 de la Ley 179 de 1994 (artículo 19 del Decreto 111 de 1996), que subrogó aquella disposición, ya que contiene variaciones sustanciales a la normatividad original y es materialmente distinta. Por lo tanto, la Corte se pronunciará sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Por supuesto, puedo reformular el texto utilizando diferentes palabras. De esta manera, la Corte ha sostenido que el principio de la

inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y en su administración para asegurar los fines de interés general y la materialización de los derechos fundamentales.

El principio de inembargabilidad, consagrado en el artículo 63 de la Constitución, se extiende a bienes determinados por la ley. Sin embargo, el legislador debe conciliar los intereses del Estado y los derechos de las personas, garantizando la dignidad humana, la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad y el acceso a la justicia. La Corte reitera que la inembargabilidad sufre una excepción en casos de créditos laborales, necesarios para realizar el principio de dignidad humana y el derecho al trabajo en condiciones justas.

La norma acusada, que extiende la inembargabilidad a bienes y derechos de los órganos del Presupuesto General de la Nación, es constitucional bajo el entendido de que la inembargabilidad sufre excepciones para sentencias judiciales y otros títulos legalmente válidos. Estos créditos deben ser pagados mediante el procedimiento indicado, y, transcurridos 18 meses, es posible ejecutar con embargo de recursos del presupuesto y bienes de las entidades u órganos respectivos. La sentencia es consolidadora porque refuerza y aclara la jurisprudencia existente sobre la inembargabilidad de los recursos estatales, estableciendo excepciones claras que garantizan la protección de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo, y asegurando un equilibrio entre los intereses del Estado y los derechos de los ciudadanos.

Reglas y subreglas

- La corte mantiene un precedente uniforme que delimita las excepciones a la inembargabilidad, armonizando la protección presupuestal con el cumplimiento efectivo de obligaciones laborales y judiciales
- El principio de inembargabilidad no es absoluto y debe respetar derechos fundamentales y acceso a la justicia
- La norma general de inembargabilidad del presupuesto tiene excepciones claras: satisfacción de obligaciones laborales para garantizar dignidad humana y condiciones justas de trabajo; el pago de sentencias judiciales para garantizar seguridad jurídica y respeto a derechos, ejecución de obligaciones claras y exigibles emanadas del estado.

2.7.7 C 402/97 (Reconceptualizadora)

En el presente caso, la Corte Constitucional de Colombia evaluó la aplicación de las reglas del derecho constitucional para determinar la constitucionalidad del artículo impugnado. Inició recordando que el control constitucional es integral y no se limita a los argumentos presentados por las partes, lo que implica evaluar cualquier vicio constitucional encontrado, incluso si no fue mencionado inicialmente por el demandante. Además, enfatizó que las disposiciones generales en la ley anual del presupuesto deben ser puramente instrumentales para asegurar la ejecución presupuestal adecuada, según lo establecido por la Constitución y la ley orgánica del presupuesto.

La Corte reconceptualizó el principio de inembargabilidad del presupuesto, entendiendo que, si bien es constitucional como regla general, tiene excepciones necesarias para garantizar el cumplimiento de obligaciones judiciales y evitar perjuicios a los ciudadanos. También estableció un criterio estricto para determinar qué disposiciones pueden incluirse como generales en la ley del presupuesto, especialmente cuando se trata de aspectos normativos que no están estrictamente relacionados con la ejecución presupuestal.

Finalmente, la Corte declaró constitucional el primer inciso del artículo impugnado al considerarlo una disposición instrumental que facilita la aplicación del principio de inembargabilidad. Sin embargo, declaró inexecutable el segundo inciso por introducir una forma de responsabilidad fiscal para los jueces que ordenen embargos, lo cual excede el ámbito presupuestal. Esta decisión demuestra cómo la Corte reinterpreta y aplica las normas constitucionales para adaptarse a las complejidades del caso y asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico.}

Reglas y subreglas

- No basta que una norma tenga cierta conexidad con la ejecución presupuestal para incluirla en una ley anual, debe existir conexidad instrumental estricta, relacionada en forma rigurosa con la ejecución presupuestal en la vigencia fiscal respectiva y su contenido debe ser estrictamente presupuestal
- El principio de inembargabilidad es legítimo y puede ser desarrollado en la ley anual del presupuesto como norma instrumental para proteger los recursos públicos

- El principio de inembargabilidad no exime al estado de cumplir sus obligaciones patrimoniales con diligencia para evitar perjuicios a acreedores y al erario publico
- Establece responsabilidad fiscal para funcionarios judiciales que ordenen embargos sobre recursos presupuestales pero esta disposición excede lo estrictamente presupuestal y ni debe ser incluida como norma presupuestal instrumental

2.7.8 C793/02 (Consolidadora)

En el presente caso, la Corte Constitucional analizó la aplicación de las normas legales, enfocándose en el principio de inembargabilidad de los recursos públicos. Este principio, sustentado en disposiciones como el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 y su posterior desarrollo en la Ley 179 de 1994, tiene como objetivo proteger los fondos estatales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. No obstante, la Corte reconoció excepciones a este principio, especialmente en situaciones que salvaguardan derechos laborales, como el pago puntual de salarios a los docentes. Además, la Corte se basó en jurisprudencia consolidada, como la sentencia C-546 de 1992, que establece la primacía del derecho al pago de salarios sobre la inembargabilidad en contextos de conflicto, como los analizados en relación con el artículo 18 de la Ley 715.

La decisión de la Corte es relevante porque logra conciliar la estabilidad financiera del Estado con la protección de derechos laborales fundamentales.

Regla: Si bien reconoce la inembargabilidad como un sólido principio constitucional, también establece excepciones claras para casos específicos, asegurando así una aplicación equilibrada de la ley en ámbitos educativos y administrativos. De esta manera, la Corte Constitucional aplicó principios constitucionales y jurisprudencia existente para garantizar coherencia legal y protección de derechos al interpretar los artículos de la Ley 715, consolidando una interpretación equilibrada y coherente del ordenamiento jurídico.

2.7.9 Radicado No. 41001-23-33-000-2015-00981-02 (2928-2023). Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez. Colombia.

El caso gira en torno a una demanda ejecutiva instaurada por Silvio Vásquez Villanueva contra Colpensiones para hacer efectiva una sentencia del Consejo de Estado que ordenó la reliquidación de su pensión de vejez, incluyendo ciertos gastos reconocidos. El Tribunal

Administrativo del Huila decretó embargo y retención de los dineros en cuentas bancarias de la entidad demandada, con la condición expresa de que no afectara recursos inembargables destinados al pago de pensiones ni los provenientes del Sistema General de Participaciones, regalías o destinados al Fondo de Solidaridad y Garantías. El recurrente cuestionó la medida por considerar que había una contradicción en su aplicabilidad respecto al principio de inembargabilidad versus las excepciones jurisprudenciales ya establecidas.

El Consejo de Estado recordó que el artículo 63 de la Constitución Política establece que los bienes de uso público y otros definidos por la ley son inembargables, para proteger el correcto funcionamiento de las finanzas públicas y el interés general. No obstante, esta regla no es absoluta. El Código General del Proceso y la jurisprudencia constitucional, principalmente la Corte Constitucional, han delineado excepciones claras a la inembargabilidad de recursos públicos, que persiguen proteger derechos fundamentales y garantizar la efectividad de obligaciones estatales.

Una primera excepción al principio general de inembargabilidad se centra en la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral, pues resulta imperativo garantizar el derecho al trabajo bajo condiciones dignas y justas. Esta excepción ha sido desarrollada por la Corte Constitucional, que ha determinado que cuando la única manera efectiva de cumplir con obligaciones dinerarias a cargo del Estado, en especial aquellas derivadas de sentencias judiciales laborales, sea mediante el embargo de recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, dichos recursos pueden ser embargados bajo ciertos términos específicos. De esta forma, se protege el derecho laboral sin desconocer la naturaleza general de inembargabilidad de los fondos públicos.

Por otra parte, una segunda excepción reconocida se relaciona con el pago de sentencias judiciales firmes, siendo esta medida necesaria para garantizar la seguridad jurídica, así como el respeto y cumplimiento de los derechos plasmados en dichas providencias, conforme a dicha excepción se admite el embargo de recursos público, siempre que se trate del pago de condenas emanadas de sentencias judiciales ejecutoriadas que reconozcan obligaciones claras y exigibles, de acuerdo a esta exposición, permite que el estado cumpla efectivamente con sus responsabilidades derivadas de procesos judiciales. Evitando el incumplimiento que atentaría contra la confianza en el sistema judicial y el orden jurídico en general.

Finalmente, la tercera excepción a la inembargabilidad del presupuesto general de la nación se origina en los títulos emanados del estado que reconoce obligaciones claras, expresas y exigibles, sin importar que no se deriven específicamente de créditos laborales o sentencias judiciales, por lo cual esta hipótesis amplía la posibilidad de embargo de otros títulos legítimos que obligan al estado a cumplir ciertas obligaciones pecuniarias, con el fin de garantizar su pago efectivo y así preservar los principios de justicia y equidad en la administración pública.

En el presente caso el Consejo de Estado examinó la solicitud de embargo sobre los recursos públicos depositados en diversas entidades financieras a favor de Colpensiones, al tiempo que ponderó el carácter inembargable de determinados fondos públicos conforme a lo estipulado en la Constitución Política y la normativa aplicable, es así, que es indispensable reconocer que, aunque la regla general impone la inembargabilidad sobre bienes y recursos incorporados al presupuesto general de la nación, así como aquellos destinados a la seguridad social, regalías y participaciones, esta protección no resulta absoluta dado que la jurisprudencia ha establecido ciertas excepciones que buscan garantizar la efectividad de derechos fundamentales y el cumplimiento de obligaciones estatales.

En este sentido, el tribunal constató que el embargo decretado por el tribunal administrativo se encuentra debidamente limitado a los recursos que, por su naturaleza, no se consideran inembargables, no afectando aquellos fondos que son expresamente protegidos para el pago de pensiones o los recursos recogidos para destinarlos a mecanismos solidarios o de participación, así mismo, el consejo destacó que las excepciones a la inembargabilidad, reconocidas y aplicadas por la Corte Constitucional, comprenden tres situaciones, la satisfacción de créditos laborales, el cumplimiento efectivo de las sentencias y el pago de obligaciones claras y exigibles emanadas de títulos emitidos por el estado.

Es así que dicha sentencia ajusta la medida cautelar dentro de un marco jurídico que respeta el principio de inembargabilidad, evitando así que se afecten los recursos esenciales para la prestación de servicios públicos o prestaciones sociales, pero de igual manera que se ejecuten las obligaciones judiciales que aseguran los derechos reconocidos, reflejando un equilibrio entre el interés general y la protección de derechos individuales

Reglas y subreglas

- Recuerda la constitucionalidad del principio de inembargabilidad de los recursos y rentas del estado, con excepción para el pago de sentencias y obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles.
- La protección de dichos recursos busca garantizar el equilibrio fiscal y la ejecución ordenada del presupuesto para cumplir con los fines esenciales del estado
- Ratifica que el procedimiento para cobrar sentencias contra el Estado es el previsto en el estatuto orgánico del presupuesto y en el CPACA.

**2.7.10 Radicado No. 25000-23-42-000-2020-00756-02 (0997-2024).
Ponente: Jorge Iván Duque Gutiérrez.**

En el marco del proceso ejecutivo seguido por Martha Isabel Valero Moreno contra la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, mediante auto de segunda instancia del 25 de abril de 2024, resolvió el recurso de apelación interpuesto por la entidad demandada contra la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que había decretado una medida cautelar de embargo sobre sus cuentas bancarias. Los hechos que dieron origen a la controversia se sustentan en que la actora promovió la ejecución para hacer efectivo el cumplimiento de una sentencia judicial proferida el 6 de febrero de 2015, y que el tribunal, mediante auto del 25 de octubre de 2023, ordenó la retención de fondos de Colpensiones en diversas entidades financieras hasta por la suma de \$210.298.365,78, decisión que fue recurrida bajo el argumento de que dichos recursos, al formar parte del Presupuesto General de la Nación, ostentan el carácter de inembargables, además de cuestionarse la inexistencia de certificaciones bancarias que demostraran su naturaleza embargable, ya que incluyen dineros destinados al sistema de seguridad social.

Al abordar el problema jurídico consistente en determinar si procedía revocar la medida cautelar por afectar presuntamente fondos inembargables, la Sala realizó un análisis exhaustivo del principio de inembargabilidad consagrado en el artículo 63 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 594 del Código General del Proceso, el cual establece que los bienes y recursos públicos no pueden ser objeto de afectación patrimonial. Sin embargo, el Consejo enfatizó que este principio no es absoluto, sino que admite excepciones jurisprudencialmente

consolidadas por la Corte Constitucional, con el propósito de armonizar la protección del interés general con la efectividad de los derechos fundamentales de los individuos. Así, se reiteraron tres reglas de excepción: en primer lugar, tratándose de créditos laborales para garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; además, respecto del pago de sentencias judiciales para asegurar la seguridad jurídica y la materialización de los derechos reconocidos en las providencias; y finalmente, en relación con títulos ejecutivos de origen estatal que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles, puesto que estos requieren garantías efectivas de cumplimiento. Estas excepciones, si bien complementarias entre sí, exigen que se haya agotado sin éxito el plazo legal para el cumplimiento voluntario de las obligaciones, por lo que su aplicación debe ser restrictiva, pues la medida cautelar no puede extenderse a cuentas que manejen recursos de seguridad social, sistema general de participaciones o regalías, los cuales conservan su protección constitucional.

En el caso concreto, el Consejo concluyó que el tribunal de primera instancia aplicó correctamente las excepciones al decretar la medida, ya que el proceso ejecutivo se fundamentaba en el cumplimiento de una sentencia judicial, lo cual encuadra en la segunda excepción mencionada. No obstante, la Sala estimó necesario adicionar la providencia para precisar que el embargo únicamente procedería en la medida en que no afectara cuentas con recursos de seguridad social, participaciones o regalías, es decir, que se limitara exclusivamente a fondos de patrimonio propio o destinados al pago de sentencias. Asimismo, se descartó que la falta de certificaciones bancarias sobre la embargabilidad de los fondos constituyera un requisito indispensable para decretar la medida, puesto que la decisión judicial debe basarse en el análisis jurídico de las excepciones jurisprudenciales y no en elementos probatorios accesorios.

Reglas y subreglas

- En casos de embargo sobre recursos públicos se deben respetar las reglas de excepcionalidad y los procedimientos legales para no afectar derechos de terceros ni comprometer la sostenibilidad financiera.
- La medida cautelar debe asegurar que el embargo recaiga sobre los recursos libre o no afectados a pagos específicos como pensiones o regalías.
- La jurisprudencia sostiene la proporcionalidad y razonabilidad en la aplicación de embargos sobre recursos públicos.

**2.7.11 Radicado No. 08001-23-33-000-2013-00621-02 (0226-2024).
Ponente: Jorge Edison Portocarrero Banguera. Colombia.**

El presente asunto reside en la ejecución de una sentencia judicial que declaro responsable patrimonialmente al Estado, representado por el Min. De defensa y el ejército nacional, en favor de un conjunto de demandantes afectado por ciertos perjuicios, por lo cual para garantizar el cumplimiento de la obligación impuesta se solicitó el embargo de recursos financieros pertenecientes a la entidad demanda, los cuales se encuentran depositados en cuentas bancarias, no obstante, la entidad argumento que dichos recursos forman parte del presupuesto general de la nación y por lo que complicaría la procedencia del embargo y podría entorpecer el adecuado funcionamiento de sus actividades, además de afectar ciertos derechos fundamentales.

Antes esta controversia, el consejo analizo la situación y concluyo que, si bien la inembargabilidad constituye la regla general aplicable a los recursos públicos, este principio no debe interpretarse como una limitación absoluta, por el contrato debe aplicarse en armonía con otros derechos y principios constitucionales que, bajo ciertas circunstancias, permiten excepciones legítimas.

Reglas y subreglas

- El artículo 594 del CGP, que permite el embargo de recursos inembargables si se invoca el fundamento legal de la excepción.
- El artículo 19 del decreto 111 de 1996 que obliga a los funcionarios a adoptar medidas para el pago de sentencias.

**2.7.12 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, rad.
Radicado: 85001-23-33-000-2007-00430-01 (71823), providencia
del 8 de noviembre de 2024, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.**

Los hechos que originaron el presente pronunciamiento corresponden a la solicitud realizada por Older Javier Molina Romero y otras personas, mediante la cual se pidió la expedición de un mandamiento de pago en contra de la Nación, representada por la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación, basado en una condena emanada de un proceso de reparación directa

culminado con sentencia judicial en octubre de 2010, en la que se establecieron varias sumas indemnizatorias por perjuicios materiales, morales e intereses moratorios. En función de esta sentencia, el Tribunal Administrativo del Casanare ordenó el embargo de las cuentas bancarias pertenecientes a la Fiscalía, medida a la cual se dio cumplimiento mediante la solicitud de una medida cautelar para garantizar el pago, decisión que fue apelada argumentando la protección legal de la inembargabilidad de estos recursos, debido a su incorporación en el Presupuesto General de la Nación según la normativa vigente.

En cuanto a las consideraciones jurídicas, el Consejo de Estado determinó que, si bien la inembargabilidad de los recursos públicos es un principio constitucional y legal fundamental sustentado en diversas disposiciones normativas como el artículo 63 de la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y el Código General del Proceso, este principio no ostenta un carácter absoluto, pues debe armonizarse con otros derechos y garantías constitucionales, lo que ha sido reiteradamente enfatizado por la Corte Constitucional. En consecuencia, existen excepciones claras al principio general, entre las cuales se incluyen el reconocimiento y pago de créditos laborales en defensa del derecho al trabajo digno, la ejecución de sentencias judiciales con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica y la obligación expresa e incuestionable consagrada en títulos emitidos por el Estado. Además, se precisó que, en los procesos ejecutivos dirigidos contra entidades públicas, una vez superado un plazo de diez meses contados desde la ejecutoria de la sentencia, es procedente promover mecanismos de ejecución para cumplir dicha obligación. Por ello, aunque los recursos asignados en el presupuesto para el pago de sentencias sean inembargables por regla general, el embargo sobre las cuentas corrientes o de ahorro a nombre de la entidad condenada es legítimo en aquellos casos en que se busca satisfacer sentencias firmes, siempre que se respeten las disposiciones especiales reglamentarias relativas a la protección de ciertos rubros, como aquellos que están en cuentas a nombre exclusivo de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Finalmente, el Consejo de Estado confirmó la medida cautelar indispuesta en primera instancia, al concluir que la excepción a la inembargabilidad es plenamente aplicable en el caso concreto, pues la obligación que se busca hacer efectiva se encuentra contenida en una sentencia judicial ejecutoriada y exigible, por lo que corresponde garantizar su cumplimiento anteponiendo la efectividad del derecho reconocidos judicialmente, lo que no perjudica la importancia del principio de protección presupuestal, sino que busca un equilibrio razonable entre las garantías y derechos en conflicto en este tipo de procesos ejecutivos.

Reglas y subreglas

- El artículo 195 del CPACA, que declara inembargables los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del fondo de contingencias.
- El artículo 594 del CGP, que enumera los bienes inembargables, pero permite excepciones cuando se invoca el fundamento legal.

2.7.13 Radicado No. 05001-23-33-000-2023-00775-01 (70894), providencia del 11 de agosto de 2025, C.P. Adriana Polidura Castillo.

En el presente litigio, se observa que un colectivo de veintisiete ciudadanos, encabezados por Claudia Patricia Arango García, instauraron un proceso ejecutivo el 10 de agosto de 2023 contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional, con el propósito de exigir el cumplimiento de una sentencia dictada por el Consejo de Estado el 30 de septiembre de 2019, mediante la cual se había declarado la responsabilidad patrimonial del Estado por los perjuicios irrogados a los demandantes en el marco de un proceso de reparación directa identificado con el radicado 05001-23-31-000-2005-00647-01 (44332). En este contexto, los actores solicitaron la imposición de una medida cautelar de embargo y retención de fondos depositados por la entidad demandada en diversas instituciones financieras, incluyendo el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO POPULAR y BANCOLOMBIA, por un valor inicial de \$1.312.244.298, más los intereses moratorios causados desde el 1 de marzo de 2023; no obstante, precisaron que dicha medida no podría recaer sobre recursos inembargables, tales como los asignados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme a las previsiones del artículo 594 del Código General del Proceso.

Ante esta solicitud, el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto del 10 de octubre de 2023, accedió parcialmente a la petición, decretando el embargo únicamente sobre las cuentas corrientes y de ahorro del Ejército Nacional en el banco BBVA Colombia, y limitando su alcance a la suma de \$2.074.927.449,60. El tribunal fundamentó su decisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que ha reconocido que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no reviste carácter absoluto, ya que admite excepciones derivadas de créditos laborales, sentencias judiciales y recursos de destinación

específica, siempre que estos últimos se vinculen con actividades que originaron la obligación. Además, advirtió que la medida no afectaría recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, por lo cual se excluyeron las cuentas del banco Davivienda.

No obstante, la parte ejecutada interpuso recurso de apelación el 17 de octubre de 2023, argumentando, en primer término, que desconocía el monto exacto y las cuentas específicas sobre las cuales recayó el embargo; en segundo lugar, que la medida vulneraba el artículo 6 de la Ley 179 de 1994, que consagra la inembargabilidad de las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación; y, en tercer lugar, que afectaba el derecho fundamental al mínimo vital del personal adscrito al Ministerio de Defensa y al Ejército Nacional, pues los fondos embargados eran indispensables para sostener operaciones militares de vigilancia en zonas estratégicas para la infraestructura energética y minera del país, cuyo funcionamiento eficiente garantiza el suministro de servicios públicos básicos. El tribunal de primera instancia concedió el recurso en efecto devolutivo el 30 de enero de 2024, y el expediente fue remitido al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, por criterio de conexidad.

Al resolver el recurso, el Consejo de Estado confirmó la medida cautelar, tras realizar un análisis exhaustivo que abarcó tres dimensiones centrales: en primer lugar, verificó la aplicabilidad de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), modificada por la Ley 2080 de 2021, y del Código General del Proceso (CGP) como normativa supletoria; en segundo lugar, constató la procedencia del recurso de apelación, conforme al numeral 8 del artículo 321 del CGP, y su competencia funcional para conocer en segunda instancia, según los artículos 150 y 125 del CPACA; y, en tercer lugar, abordó el problema jurídico sustancial, consistente en determinar si era procedente embargar recursos públicos del Ejército Nacional en cuentas bancarias para el pago de una sentencia judicial.

En sus consideraciones, la Corporación reiteró que, si bien la inembargabilidad de los recursos públicos constituye un principio general consagrado en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 y en el numeral 1 del artículo 594 del CGP, la Corte Constitucional ha reconocido excepciones para armonizarlo con otros derechos fundamentales y con el principio de prevalencia del interés general. Estas excepciones, consolidadas en sentencias como C-354 de 1997 y C-543 de 2013, comprenden: (i) créditos u obligaciones de origen laboral; (ii) pago de sentencias judiciales; (iii) títulos del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles; y (iv) recursos de destinación específica cuando el crédito se origina en actividades relacionadas con su fin. A su vez, el Consejo de Estado precisó que, en procesos ejecutivos por sentencias, son embargables las

cuentas corrientes o de ahorros de entidades públicas que reciben recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, así como las cuentas a favor de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, conforme al artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015.

En el caso concreto, la Subsección determinó que se configuraba la excepción (ii), pues se trataba del cobro ejecutivo de una sentencia judicial, y que el tribunal de primera instancia había delimitado adecuadamente la medida al excluirlas cuentas de Davivienda (posiblemente vinculadas a recursos de seguridad social) y al fijar un monto proporcional a la obligación reconocida. Por consiguiente, concluyó que la decisión se ajustaba a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, y confirmó el auto apelado, ordenando la devolución del expediente al tribunal de origen para continuar con el trámite procesal correspondiente.

- La regla general de inembargabilidad esta establecidos en el artículo 19 del decreto 111 de 1996 que declara inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la nación y los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, sin embargo, esta regla no es absoluta y admite excepciones tal y como lo ha sostenido la corte constitucional y el propio consejo de estado.

- Subregla: el artículo 2.8.1.6.1.1 del decreto 1068 de 2015, que permite el embargo sobre cuentas corrientes o de ahorro abiertas por entidades publica cuando se trata del cobro de sentencias judiciales

2.7.14 Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01788-01 (57278), sentencia del 11 de agosto de 2025, C.P. María Adriana Marín.

En el análisis del caso, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) interpuso una demanda solicitando la nulidad absoluta de un contrato de concesión minera, celebrado entre el INGEOMINAS (hoy Agencia Nacional de Minería - ANM) y la empresa Carboneras Terranova Ltda., fundamento que radicó en la pretensión de proteger áreas de especial régimen ambiental que se superponían con la concesión minera. Este planteamiento puso en evidencia una problemática esencial relativa a la conflictividad entre la protección de bienes públicos imprescriptibles, inalienables e inembargables y las actividades económicas autorizadas por el Estado, en particular las relacionadas con la minería.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado reconoció que el principio de la inembargabilidad de los recursos públicos, si bien es una regla general constitucionalmente protegida, no opera de manera absoluta, especialmente en el marco de procesos ejecutivos donde están en juego derechos fundamentales y obligaciones claras y exigibles, que permiten excepciones al referido principio. De esta forma, en el ámbito jurídico colombiano, la inembargabilidad debe ser interpretada de manera flexible, pues para garantizar la seguridad jurídica y la efectividad de derechos reconocidos en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado, se admiten excepciones con la finalidad de que estas obligaciones sean cumplidas, incluso si ello implica la afectación de recursos del presupuesto público.

Cabe destacar que estas excepciones a la inembargabilidad se muestran particularmente relevantes en procesos ejecutivos contra la administración pública, en los cuales la efectividad de las decisiones judiciales y administrativas puede requerir medidas que, aunque afecten recursos públicos, no quebranten el orden constitucional ni las garantías jurídicas, sino que buscan compatibilizar el respeto a los recursos inalienables del Estado con la necesidad práctica de que se satisfagan obligaciones derivadas, por ejemplo, de sentencias judiciales, contratos o decisiones administrativas firmes.

El Consejo de Estado enfatizó que en casos como el analizado, no se puede sostener la inembargabilidad absoluta de los recursos públicos cuando la ejecución judicial debe garantizar el cumplimiento de obligaciones del Estado, siempre que se respeten los límites legales aplicables, como serían, entre otros, los plazos establecidos para el cumplimiento espontáneo de las obligaciones y la evaluación de los recursos afectados para evitar perjuicios al interés público y al desarrollo de las funciones estatales. Por ende, en procesos ejecutivos, las excepciones al principio de inembargabilidad legitiman, bajo condiciones estrictas, la posibilidad de afectar recursos públicos para asegurar la realización efectiva de derechos, sin que esta medida pueda interpretarse como una vulneración generalizada o desenfrenada del principio.

Así mismo, el Consejo tomó en consideración que la legitimidad de estas excepciones está condicionada a que las obligaciones por las cuales se ejecutan los recursos públicos sean exigibles, expresas y ciertas, con lo cual se garantiza que la medida del embargo no sea arbitraria ni irracional, protegiendo en todo momento el equilibrio entre la defensa del patrimonio público y la protección de los derechos particulares asegurados por la ley.

Reglas y subreglas

El artículo 104 de la Ley 1437 de 2011, conocido como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), establece de manera clara que la jurisdicción contencioso administrativa fue creada con el fin específico de conocer y resolver los conflictos derivados de contratos en los cuales intervengan entidades públicas o, igualmente, particulares que estén ejerciendo funciones administrativas. En este sentido, es importante señalar que el proceso fue iniciado por la Corporación Autónoma Regional (CAR) y se tramita contra la Agencia Nacional de Minería (ANM), entidad estatal adscrita al sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, tal como lo dispone el artículo 1 del Decreto 4134 de 2011. Cabe destacar que, conforme a lo establecido en el artículo 293 de la Ley 685 de 2001 —Código de Minas—, es competencia de los tribunales administrativos conocer en primera instancia de las acciones que tienen relación con contratos de concesión minera, lo cual fundamenta la competencia de la Sala para resolver en segunda instancia el proceso en cuestión. A su vez, el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 dispone que el Consejo de Estado conocerá en segunda instancia de las apelaciones interpuestas contra las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos, así como de las impugnaciones contra autos que sean susceptibles de ese medio de control.

2.8 Posición actual frente al embargo de bienes de la nación para el pago de acreencias laborales

Después de llevar a cabo un minucioso análisis de las resoluciones emanadas de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, se desprende de manera clara que la disposición central consagrada en el artículo 63 de la Constitución reside en la inalienabilidad de los activos y recursos pertenecientes al gobierno. No obstante, cabe resaltar que dicha normativa no es estática, según lo establecido por la jurisprudencia consolidada por la Corte Constitucional; ello se debe a la existencia de excepciones que requieren una evaluación detallada por parte del magistrado en cada situación particular. Estas excepciones, de vital importancia, deben ser cuidadosamente consideradas a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales de los deudores, tales como el debido proceso, el acceso a la justicia y la garantía de una protección

judicial efectiva. La flexibilidad inherente a la interpretación jurisprudencial permite un abordaje contextualizado que salvaguarde los principios fundamentales, adaptándose a las particularidades de cada caso y preservando, al mismo tiempo, la integridad del marco normativo establecido por la Carta Magna.

Es crucial adoptar acciones anticipadas para prevenir cualquier interpretación que pueda ver los recursos y fondos del gobierno como totalmente intransferibles, ya que tal punto de vista sería incompatible con los principios establecidos en la Constitución. Tal interpretación podría ignorar principios esenciales, como la conservación de la paz y el fomento de una convivencia social pacífica, que son vitales para la resolución pacífica de desacuerdos entre el gobierno y los ciudadanos. Esta necesidad se hace particularmente importante en situaciones relacionadas con obligaciones laborales, contratos y otros compromisos claramente definidos, explícitos y exigibles que provienen de entidades gubernamentales endeudadas (Romaña & Córdoba, 2023).

Mantener el balance entre el poder del estado y los derechos individuales es fundamental para preservar la integridad del sistema legal y asegurar la justicia en la sociedad. En este contexto, es vital evitar cualquier interpretación que pueda conducir a la consolidación de un poder total por parte del gobierno sobre sus recursos y fondos, ya que esto podría tener efectos dañinos para la estabilidad y armonía social.

La Constitución, como fundamento de la legalidad, establece un marco regulatorio que protege los derechos y libertades de los ciudadanos. Pasar por alto este marco al considerar los recursos del gobierno como inherentemente intransferibles podría socavar la esencia misma de los principios democráticos y constitucionales que rigen la sociedad. Es esencial reconocer que la flexibilidad interpretativa de la Constitución permite adaptarse a contextos cambiantes y, al mismo tiempo, proteger los derechos individuales frente al poder del gobierno.

En este sentido, es esencial promover un enfoque que equilibre la autoridad del gobierno con la necesidad de proteger los derechos de los ciudadanos. Al prevenir interpretaciones que conduzcan a la intransferibilidad total de los recursos y fondos del gobierno, se garantiza un espacio para la resolución pacífica de disputas, especialmente en casos donde existen obligaciones laborales, contratos y otros compromisos claros y exigibles emanados de entidades gubernamentales endeudadas. Finalmente, abogar por una interpretación constitucional que proteja la paz, la convivencia social y la justicia, al mismo tiempo que reconoce y protege los

derechos de los ciudadanos, contribuye a fortalecer el Estado de Derecho y a preservar la estabilidad y equidad en la sociedad (Romaña & Córdoba, 2023).

En las sentencias examinadas, se detectan abundantes coincidencias factuales que simplifican la estandarización del dilema legal en cuestión. En múltiples situaciones, individuos que intentaban embargar cuentas y propiedades de organismos estatales con sentencias en firme eran privados de medidas precautorias, invocando la inembargabilidad de los activos estatales. Por otro lado, organismos estatales condenados pedían la anulación de medidas precautorias, argumentando la inembargabilidad de los fondos del estado a través de acciones de tutela. En todos los casos, se recurría al principio de inembargabilidad, pero la jurisprudencia señala que el artículo 63 de la Constitución no establece este principio de forma absoluta y no anula otras disposiciones que consideran excepciones a dicha norma.

Al evaluar la procedencia de medidas cautelares de embargo, es necesario que los entes judiciales tomen en cuenta no solo el principio de inembargabilidad de los bienes y recursos del estado, sino también las normas de excepción específicas para prevenir la violación de precedentes constitucionales establecidos por la Corte Constitucional. Se resalta que la expedición de una orden de embargo no siempre significa una infracción al principio de inembargabilidad o a la autonomía judicial, sino que dicha orden debe ser interpretada en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. A pesar de que existe una norma general de inembargabilidad de los recursos estatales, esta no puede ser empleada como base para que el Estado, escudándose en esa cláusula constitucional, descuide sus obligaciones y perjudique derechos fundamentales como el debido proceso, seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. Por ende, es esencial que los magistrados consideren no solo el principio de inembargabilidad, sino también otros principios y valores constitucionales, como las normas de excepción, al evaluar la pertinencia de medidas cautelares de embargo, para asegurar que no se infrinjan los derechos de las partes involucradas en el proceso judicial (Romaña & Córdoba, 2023).

2.9 Limitaciones que tiene el juez contencioso administrativo frente al embargo de cuentas de la nación para el pago de acreencias laborales

La decisión de si se deben implementar acciones de retención sobre los activos del gobierno es una labor intrincada, influenciada por las diferentes posiciones del legislador y la necesidad de categorizar los activos para determinar su carácter y la posibilidad de someterlos a acciones ejecutivas en la jurisdicción administrativa-contenciosa. La falta de uniformidad en las normas que regulan las acciones preventivas en estos procesos ha generado problemas para determinar qué activos del gobierno son retenibles.

El sistema legal colombiano establece restricciones constitucionales y legales para limitar la retención de la mayoría de los activos del gobierno, especialmente aquellos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y fondos de propósito específico de entidades territoriales. Estas restricciones buscan garantizar la realización de los objetivos fundamentales del Estado, como la solidaridad y la preeminencia del interés público.

Estas restricciones dispersas en la legislación colombiana han creado problemas prácticos para los usuarios de la administración de justicia y los jueces al solicitar y resolver acciones preventivas, respectivamente. Existe miedo de comprometer la responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal al retener activos no susceptibles de esta medida, así como enfrentar juicios de responsabilidad patrimonial por daños a entidades públicas.

A pesar de las restricciones, los acreedores legítimos del Estado tienen derechos a satisfacer sus créditos, derivados de obligaciones en colaboración con el Estado o contratos gubernamentales. El estudio de la procedencia de la retención en procesos ejecutivos ante la jurisdicción administrativa-contenciosa, especialmente cuando involucra activos del gobierno, ofrece elementos valiosos para la comunidad jurídica, incluyendo abogados y funcionarios judiciales (Madrigal & Navarro, 2015).

De esta forma, al examinar las tendencias judiciales asociadas a la inembargabilidad de los fondos en el Presupuesto General de la Nación, es crucial resaltar la influencia notable del artículo 40, párrafo segundo, de la Ley 331 de 1997. Este artículo, una vez más, subraya su relevancia al advertir de forma enfática a los jueces que consideren la posibilidad de hacer una excepción al principio de inembargabilidad. La disposición legal mencionada no solo establece el principio de inembargabilidad, sino que también intensifica la gravedad de las consecuencias para aquellos jueces que decidan ordenar el embargo de ingresos y recursos presupuestarios. En este sentido, el artículo adopta una postura autoritaria al amenazar con imponer castigos significativos a aquellos magistrados que desafíen esta norma esencial.

Un aspecto sobresaliente de este artículo es la inclusión de medidas disuasorias, como la posibilidad de enfrentar procesos fiscales para recuperar los fondos embargados. Esta amenaza de consecuencias legales y fiscales adicionales sirve como un recordatorio claro de la importancia que se le da a la preservación de la inembargabilidad de los recursos presupuestarios en el marco legal.

Por lo tanto, se observa que el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley 331 de 1997, no solo fortalece la protección de la inembargabilidad, sino que también proyecta un ambiente de precaución y limitación para aquellos jueces que podrían considerar apartarse de este principio. La presencia de castigos severos y la amenaza de procesos fiscales enfatizan la determinación con la que el legislador pretende proteger la integridad de los recursos presupuestarios, reforzando así la solidez de las tendencias judiciales en este campo específico (Vargas, 2021).

En su razonamiento, el Tribunal Constitucional argumenta que la directriz supera lo que normalmente se esperaría del alcance de una medida presupuestaria auxiliar (Fallo C-402, 1997). Dicho razonamiento se fundamenta en cómo la Corte interpreta la directriz mencionada. Para reforzar su punto de vista, la Corte alude a los Fallos C-546 de 1992 y 357 de 1997. Dichos fallos son clave ya que confirman la facultad de aplicar medidas cautelares sobre el Presupuesto Nacional en situaciones concretas. En otras palabras, estos fallos introducen excepciones a la norma general de que el Presupuesto Nacional no puede ser sujeto de tales medidas.

Al hacer referencia a estos fallos, la Corte está validando la existencia de dichas excepciones y, por ende, la factibilidad de que el Presupuesto Nacional pueda enfrentar medidas cautelares bajo circunstancias excepcionales. Comprender esta interpretación del Tribunal es esencial para entender la aplicabilidad y las restricciones de la directriz en debate. Así, el máximo órgano judicial afirma que la directriz trasciende su función como medida presupuestaria auxiliar y, en cambio, posee consecuencias más extensas para la posibilidad de aplicar medidas cautelares al Presupuesto Nacional. Esta perspectiva se apoya en los Fallos C-546 de 1992 y 357 de 1997, que introducen excepciones a la regla de que el Presupuesto Nacional no puede ser afectado por tales medidas, permitiendo su aplicación en instancias particulares (Vargas, 2021).

El artículo 401 del Estatuto 848 de 2003 sirve como muestra de la capacidad del legislador para afectar los fallos judiciales. Dicho estatuto dicta que es deber de los magistrados inspeccionar la índole de los bienes sujetos a retención. En caso de que dichos bienes sean protegidos contra

embargos, el estatuto instruye a los magistrados a desistir de imponer la retención o proceder a su anulación. Asimismo, el estatuto advierte sobre penalizaciones para aquellos magistrados que ignoren este mandato.

La Corte ha ratificado la legalidad de este mandato. De acuerdo con la Corte, este método es lógico ya que faculta al juez para decidir sobre la continuidad de la orden de retención. Para llegar a esta conclusión, el juez debe considerar si la deuda en disputa ante las autoridades judiciales califica como una excepción a la norma general de protección contra embargos presupuestarios. Este principio de inembargabilidad presupuestal es fundamental en el derecho colombiano. Protege los recursos del Estado de ser embargados, asegurando así que el Estado pueda cumplir con sus obligaciones y funciones. Sin embargo, este principio no es absoluto. Hay ciertas excepciones que permiten el embargo de recursos del Estado. Por ejemplo, si el Estado ha contraído una deuda y no la ha pagado, el acreedor puede solicitar a un juez que embargue los recursos del Estado para satisfacer la deuda.

En este sentido, el artículo 401 de la Ley 848 de 2003 es una herramienta que el legislador ha dado a los jueces para equilibrar el principio de inembargabilidad presupuestal con el derecho de los acreedores a cobrar sus deudas. La Corte ha validado esta herramienta, considerándola un procedimiento razonable que respeta los derechos de todas las partes involucradas. Sin embargo, como con todas las herramientas legales, su efectividad depende de cómo se aplique en la práctica. Los jueces deben usar su discreción y juicio para determinar cuándo una deuda puede ser una excepción al principio de inembargabilidad presupuestal. Y deben hacerlo bajo la amenaza de sanción si no cumplen con su obligación de comprobar el carácter de los recursos sujetos a embargo. Esto pone a los jueces en una posición difícil, ya que deben nivelar las garantías de los acreedores con la exigencia de salvaguardar los recursos del Estado. Pero también es una oportunidad para que los jueces demuestren su habilidad para tomar decisiones justas y equitativas en circunstancias difíciles (Corte Constitucional, C-192/05, 2005).

La sentencia C-354 de 1997 de la Corte Constitucional establece que el legislador debe determinar qué bienes están exentos de ejecución. Esta decisión implica que el Estado debe identificar los bienes que no pueden ser embargados o secuestrados en procesos de ejecución, ya que no deben servir como garantía general para los acreedores. Aunque el legislador tiene la libertad de crear normas jurídicas, su acción no puede ser arbitraria y debe respetar los principios constitucionales, como la dignidad humana, los derechos fundamentales, la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad y el acceso a la justicia.

La Corte ha reiterado que, aunque en general los bienes del Estado gozan de inmunidad de ejecución, esta inmunidad no se aplica a créditos laborales. El respeto a la dignidad humana y el derecho al trabajo en condiciones justas y dignas justifican excepciones a esta inmunidad. Además, la Corte ha indicado que, en el contexto de sentencias judiciales, debe garantizarse la seguridad jurídica y el cumplimiento de los derechos establecidos en dichas sentencias.

2.10 Análisis desde el ámbito del derecho disciplinario

La imposición de una restricción sobre un activo nacional que tiene la condición de inembargable genera una serie de efectos, que se manifiestan en diversas áreas y cuyas consecuencias pueden penetrar en un intrincado marco legal. En primer lugar, es esencial subrayar que esta acción puede provocar conflictos inherentes con la garantía esencial al acceso a la justicia, ya que la restricción de un activo considerado inembargable podría interpretarse como una limitación inapropiada a la capacidad de ejercer los derechos legítimos ante los tribunales.

En este escenario, el principio de propiedad también se ve afectado directamente, ya que la restricción de un activo que por su naturaleza debería ser inmune a tal medida implica una interferencia en el ámbito de la propiedad, generando dudas sobre la integridad de este derecho fundamental. Del mismo modo, el acto de restringir un activo inembargable podría provocar cuestionamientos sobre la vigencia y reconocimiento de las garantías esenciales, poniendo en duda la protección y respeto que el sistema legal debe otorgar a estos pilares esenciales de la sociedad (Vargas, 2021).

No menos importante es el impacto sobre el principio de seguridad jurídica, que se ve comprometido al aplicar medidas que contradicen la naturaleza inembargable de ciertos activos. Este principio, esencial para el correcto funcionamiento del sistema legal, se ve debilitado al introducir elementos de incertidumbre y arbitrariedad en el ejercicio del poder de restricción, erosionando la confianza en la estabilidad y previsibilidad del marco legal.

Además, la restricción de activos inembargables puede tener repercusiones económicas significativas al afectar los recursos destinados a cumplir los objetivos del Estado. La correcta distribución de recursos es vital para la operatividad efectiva de los organismos y el logro de las

metas gubernamentales. La intromisión inapropiada en bienes que no se pueden embargar puede poner en riesgo la habilidad del gobierno para atender sus obligaciones y acuerdos, causando pausas en el manejo de los fondos del sector público.

Así, el bloqueo de un bien que no se puede embargar trasciende un mero procedimiento legal, ocasionando complejas consecuencias en aspectos de acceso a la justicia, posesión, reconocimiento de derechos esenciales y certeza legal, además de efectos financieros por afectar los activos gubernamentales. La comprensión detallada de estas consecuencias es esencial para abordar de manera integral las implicaciones de esta medida y buscar soluciones que protejan los principios fundamentales del sistema jurídico y la estabilidad del Estado (Vargas, 2021).

De esta forma, el procedimiento disciplinario en el sistema judicial es vital para asegurar la integridad y el funcionamiento adecuado del sistema legal. En este marco, se subraya la obligación del juez correspondiente, quien debe ejercer su poder con cautela y acatamiento a la ley, especialmente en lo que respecta a la orden de embargo de activos o propiedades.

El núcleo de este principio se encuentra en la conservación de la equidad y la observancia de las leyes que prohíben claramente el embargo de activos o propiedades inembargables. De acuerdo con la sección 594 del código procesal general, es deber de los oficiales judiciales o administrativos abstenerse de dictar medidas cautelares de secuestro sobre bienes que, por su esencia, están exentos de tal medida. El valor de este estatuto se manifiesta en la salvaguarda de derechos esenciales y en la prevención de potenciales excesos autoritarios. La imposición de sanciones si un magistrado omite esta normativa subraya el imperativo de mantener la integridad de los procedimientos legales (Cód. G. P., art. 594, 2012).

En este contexto, el acto de embargar una propiedad inembargable no solo violaría las leyes vigentes, sino que también podría tener consecuencias negativas para el juez en cuestión. Estas repercusiones podrían incluir desde sanciones disciplinarias hasta acciones legales en su contra, con el fin de corregir y castigar cualquier desviación de la ley establecida. Así, el estricto acatamiento a las leyes que prohíben el embargo de activos o propiedades inembargables es fundamental para mantener la imparcialidad y la justicia en el sistema judicial. El procedimiento disciplinario se presenta como un mecanismo esencial para asegurar que los jueces actúen con responsabilidad y de acuerdo con las leyes, protegiendo así los derechos y la confianza en el sistema legal (Correa, 2012).

Como se ha mencionado en apartes anteriores, existen circunstancias particulares donde los activos y fondos públicos, normalmente considerados inembargables, pueden ser objeto de medidas extraordinarias de embargo. Estas excepciones se han establecido a través del tiempo por medio de sentencias de la Corte Constitucional, algunos de los cuales datan de 1992 y se extienden hasta el año 2019. Las excepciones reconocidas son las siguientes:

1. La primera excepción se basa en la urgencia de saldar deudas o acuerdos laborales para asegurar el derecho a trabajar en un entorno digno y equitativo. En tales casos, se autoriza la incautación de bienes del estado con el fin de garantizar la satisfacción de compromisos laborales, promoviendo así la igualdad y la justicia en el ámbito del trabajo.
2. La segunda excepción concierne al abono de fallos judiciales, actuando como un mecanismo para salvaguardar la certeza legal y asegurar la observancia de los derechos estipulados en tales decisiones. En situaciones donde se emiten sentencias que establecen la responsabilidad del Estado, sus bienes pueden ser embargados para cumplir con las obligaciones legales derivadas de estas decisiones judiciales.
3. La tercera excepción se da en el contexto de la ejecución de un deber claro, explícito y exigible que está contenida en un título emitido por el Estado. Este supuesto permite el embargo de bienes públicos cuando se busca garantizar el cumplimiento de una obligación debidamente reconocida y documentada por una entidad estatal (Vargas, 2021).

Estas excepciones se establecen como mecanismos específicos que permiten la afectación de bienes y recursos públicos en situaciones especiales, con el objetivo de equilibrar la salvaguarda de los intereses públicos y el respeto a las garantías individuales y laborales. Es importante resaltar que estas excepciones están respaldadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y se aplican de manera cuidadosa y selectiva para mantener un equilibrio adecuado entre los diferentes valores y principios constitucionales

3. Capítulo 3. CRITERIOS QUE DEBE TENER EN CUENTA EL OPERADOR JUDICIAL PARA DECRETAR UNA MEDIDA CAUTELAR PARA GARANTIZAR EL PAGO DE ACREENCIAS LABORALES RECONOCIDAS MEDIANTE SENTENCIAS

3.1 Tipos de acreencias laborales susceptibles de ser exigibles a través de las medidas cautelares

Antes de la instauración de la Ley 1564 de 2012, el sistema jurídico procesal en Colombia solo consideraba medidas interinas en litigios judiciales. El objetivo del Código General del Proceso era corregir este problema y homogeneizar la normativa procesal para casos civiles, comerciales, agrarios y de familia, excluyendo los temas laborales, aunque proponía su uso por analogía. No obstante, la ley no trataba específicamente las medidas preventivas, y en cambio, establecía normas genéricas para proteger los derechos en controversia en los pleitos civiles. A pesar de que derogaba el Código de Procedimiento Civil, no ofrecía un análisis completo del tema laboral, dejándolo fuera de su alcance. Esto generaba falencias que no garantizaban la equidad en el reconocimiento de los derechos laborales y no mejoraban la eficacia del sistema judicial. Por ejemplo, en los procedimientos laborales comunes, había una falta de formalidad que pudiera garantizar el acatamiento de las sentencias judiciales por parte de los empleadores, lo que permitía ciertos comportamientos evasivos. Por lo tanto, se evidenciaba la necesidad de incorporar medidas preventivas desde el comienzo de los procesos laborales para solucionar estas falencias (Garrido, 2023).

El Código General del Proceso en el art. 590, dicta las medidas cautelares no especificadas, las cuales son determinadas por los magistrados basándose en su juicio y examen legal del asunto, y no están concretamente establecidas en la legislación. Aunque existe un Código de Procedimiento Laboral, que ha tenido modificaciones en el transcurso de los años, como la Ley 712 de 2001 y la Ley 1395 de 2010, que abordan temas como la jurisdicción y la descongestión judicial respectivamente, las medidas cautelares no especificadas son aplicables en situaciones laborales por analogía, respaldándose en disposiciones generales del CGP.

Estas medidas cautelares son instrumentos temporales destinados a salvaguardar un derecho en disputa durante el procedimiento judicial, como lo ilustra Piero Calamandrei al mencionar el “riesgo de perjuicio legal” derivado de la demora en una resolución judicial definitiva. Aunque son habituales en procedimientos civiles, en situaciones laborales se aplican por analogía para proteger los derechos laborales o solucionar disputas, aprovechando la disposición general del CGP que las amplía a todos los campos judiciales cuando no estén reguladas por otra normativa específica (L. 1564, art. 1, 2012).

Ahora bien, en las disputas laborales, el empleado suele estar en una posición desfavorable frente al empleador, y la salvaguarda de sus derechos a menudo requiere el uso de medidas cautelares no convencionales o innominadas. El magistrado, al evaluar la necesidad y eficacia de estas medidas, puede dictarlas mediante una analogía con el Código General del Proceso. Se resalta la relevancia del mecanismo de tutela como un recurso prioritario para asegurar los derechos de los participantes en los procesos laborales, proporcionando garantías dentro del proceso.

En un contexto de referencia, se alude al Decreto-Ley 2158 de 1948, que en la práctica actúa como el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, con modificaciones introducidas por la Ley 0712-2001. Este decreto establece disposiciones sobre medidas cautelares en procesos ordinarios, permitiendo al magistrado imponerlas cuando considere que la parte demandada enfrenta serias dificultades para cumplir con sus obligaciones. La petición de medidas cautelares debe realizarse bajo juramento y debe señalar las razones y hechos en los que se basa (L. 0712, 2001).

Las medidas de precaución son intervenciones anticipatorias requeridas por los participantes en un litigio judicial para garantizar la satisfacción de un deber o el progreso apropiado del asunto. Estas acciones son dictadas por un magistrado antes, durante o después del juicio con el propósito de salvaguardar las garantías en conflicto. Pueden tener impacto en propiedades o individuos, como por ejemplo retener el sueldo de alguien que no satisface una obligación o arrestar provisionalmente a un individuo imputado de un crimen en el contexto penal (Raúl, 1990).

Al introducir una querrela, las acciones preventivas se piden como resguardo para garantizar la satisfacción de un deber o la intención del procedimiento. En las situaciones laborales, no es imprescindible solicitar explícitamente estas acciones; es suficiente con introducir la querrela.

Esto se atribuye a que la finalidad del procedimiento laboral es dirimir conflictos vinculados con derechos laborales. Si, por ejemplo, un empleado demanda a su patrón por salarios atrasados o indemnización, el magistrado puede decretar acciones preventivas para garantizar el abono de lo debido. Posteriormente, si el patrón no acata la sentencia, el empleado puede comenzar un proceso ejecutivo laboral en el cual también se pueden pedir acciones preventivas para asegurar el abono del deber (Parra, 2013).

Ahora bien, el artículo 25 constitucional, declara que el empleo es tutelado por el Estado, garantizando a todos los individuos el derecho a un trabajo en términos equitativos y respetables. En contraste, el Código Laboral Sustantivo de 1950, en su artículo 11, reconoce el derecho al empleo, concediendo a cualquier persona la autonomía para seleccionar una profesión que no esté vetada por la ley (Martínez y Rivera, 2023). Para normalizar la relación entre patrón y trabajador, el contrato laboral se describe en el mismo código, en su artículo 22, como un pacto en el que un individuo se obliga a ofrecer un servicio personal a otro bajo su dirección o subordinación a cambio de un salario. Este marco jurídico surge con el objetivo de formalizar la mano de obra, reconocer los derechos de los empleados, y garantizar la seguridad y estabilidad en el entorno laboral, cumpliendo así con las garantías constitucionales (Martínez y Rivera, 2023).

La sentencia C-892 de 2009, proclamado por el Tribunal Constitucional, define directrices explícitas en cuanto a la identificación de ciertos deberes laborales, tratando diversos puntos significativos:

Salario: El Artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo (CST) junto con el Artículo 14 de la Ley 50 de 1990, establecen principios clave en torno a la noción de sueldo, un componente crucial en las relaciones de trabajo que trasciende la simple compensación económica por la labor realizada. En este contexto, se entiende que el sueldo no se restringe únicamente a un monto fijo o variable que el patrón otorga al empleado por sus servicios, sino que comprende un rango más extenso de retribuciones y ventajas que el trabajador puede obtener como resultado de su trabajo.

La definición de sueldo, conforme a estas regulaciones, se amplía para incorporar cualquier tipo de ventaja directa que el empleado reciba como consecuencia de su rendimiento laboral. Esto puede presentarse tanto en forma de dinero, como bonos y gratificaciones, así como en beneficios en especie, como alimentación, alojamiento, transporte, entre otros. Es decir,

cualquier beneficio económico o material que el empleado adquiriera como recompensa por su trabajo se considera una parte integral de su sueldo.

Además, se resalta que esta perspectiva amplia del sueldo busca asegurar que los empleados reciban una retribución justa y equitativa por sus servicios, reconociendo tanto su aporte al proceso productivo como sus necesidades básicas y derechos laborales. De esta forma, se busca salvaguardar los intereses de los empleados y promover relaciones de trabajo equilibradas y armoniosas entre patrones y trabajadores.

Por lo tanto, la inclusión de ventajas directas en la definición de sueldo no solo implica una mayor protección para los trabajadores al garantizar una compensación más completa y adecuada, sino que también contribuye a promover un entorno de trabajo más equitativo y solidario, donde se reconoce y valora el esfuerzo y la dedicación de aquellos que contribuyen al crecimiento y la prosperidad de las organizaciones. En resumen, estas disposiciones legales reflejan la importancia de considerar el sueldo en su sentido más amplio y comprensivo, abarcando no solo aspectos monetarios, sino también aquellos beneficios y recompensas que enriquecen la relación de trabajo y fortalecen el bienestar de los trabajadores (Martínez & Rivera, 2023).

Prestaciones Sociales: Los recursos asignados para reducir los riesgos del ámbito laboral son cruciales para salvaguardar la integridad y salud de los trabajadores. Dichos fondos pueden originarse en el propio empresario o ser administrados por organismos del Sistema de Seguridad Social en Salud o Jubilaciones, así como por los Entes de Compensación Familiar. Los beneficios habituales abarcan diversas circunstancias, como percances laborales y afecciones profesionales que surjan al ejecutar las labores. Estos beneficios también pueden comprender apoyos económicos para situaciones donde la dolencia no se relacione directamente con las actividades profesionales, entre otros puntos clave para garantizar un amparo integral de los empleados.

Por otro lado, los beneficios especiales se han creado para cumplir con los requerimientos particulares de diversos colectivos laborales o áreas de la industria. Estas ventajas están pensadas para responder a las exigencias concretas de ciertas comunidades de empleados o ramas productivas. De esta manera, se busca proporcionar apoyo adecuado y personalizado que contribuya al bienestar y eficiencia en el entorno laboral. Estas pueden incluir planes de pensiones de retiro para asegurar una vejez respetable y segura, así como pensiones por

discapacidad en casos de incapacidad laboral permanente. Este tipo de medidas reflejan el compromiso de las instituciones con el cuidado y la dignidad de aquellos que han contribuido al progreso económico y social del país a través de su vida laboral (Martínez & Rivera, 2023).

Indemnización Moratoria: El propósito de esta propuesta es establecer acciones eficaces que desmotiven y eviten la falta de cumplimiento por parte del empleador en lo que respecta al abono oportuno de sueldos y beneficios al finalizar el vínculo laboral. Esto es crucial, ya que el atraso o la omisión en el pago de los ingresos del trabajo pueden afectar considerablemente la estabilidad económica y el bienestar del empleado y su familia. Al instaurar estas normativas, se busca asegurar que los empleados reciban de forma puntual y completa la remuneración por su labor, así como cualquier ventaja adicional a la que sean acreedores según lo acordado en su contrato de trabajo o la legislación correspondiente. Esta acción no se restringe a las situaciones que llevan a la terminación del contrato laboral, sino que incluye cualquier circunstancia en la que se deba realizar el pago final.

Al resguardar los derechos económicos de los empleados, se ayuda a robustecer la seguridad financiera de las familias y se impulsa un entorno de trabajo más equitativo y justo. Además, se promueve la confianza en el sistema laboral y se reduce la posibilidad de maltratos por parte de empleadores que podrían intentar beneficiarse de la vulnerabilidad de los empleados al no cumplir con sus responsabilidades de pago.

En última instancia, esta acción busca no solo proteger los intereses económicos de los empleados, sino también fomentar la justicia social y la salvaguarda de las garantías humanas esenciales en el entorno laboral. Es un avance significativo hacia la creación de un ambiente de trabajo más digno y respetuoso, donde se reconozca y aprecie adecuadamente el esfuerzo y la aportación de cada individuo (Martínez & Rivera, 2023).

Dotación: Es una obligación de los empleadores proporcionar, sin costo alguno para los trabajadores, el calzado y la vestimenta de trabajo necesarios para realizar sus tareas de manera segura y eficiente. Esta provisión debe realizarse cada cuatro meses para aquellos trabajadores que tienen un estatus de empleo permanente. Además, es importante destacar que esta obligación se aplica específicamente a aquellos trabajadores que cumplen con ciertos criterios de remuneración mensual. Esto significa que no todos los trabajadores pueden ser elegibles para esta provisión gratuita de calzado y vestimenta de trabajo, sino solo aquellos que se

encuentran dentro de un rango de remuneración mensual específico establecido por la empresa o la legislación laboral (Martínez & Rivera, 2023).

Cesantías: Las cesantías son un beneficio social que el empleador está obligado a proporcionar a sus empleados. Este privilegio se estima basado en el tiempo de servicio del empleado dentro de la compañía, es decir, cuanto más tiempo trabaje un empleado para un empleador, mayor será el monto de las cesantías que se acumulen. Este beneficio se liquida una vez al año, lo que significa que se calcula y se determina el monto total que se debe al empleado. Este proceso de liquidación se realiza anualmente y tiene en cuenta factores como el salario del empleado y el tiempo que ha estado trabajando para el empleador.

Una vez que se ha liquidado el monto de las cesantías, este se deposita en los Fondos de Cesantías. Estos fondos son cuentas especiales que se utilizan específicamente para el manejo de las cesantías. Es importante destacar que el empleado tiene la libertad de elegir en qué Fondo de Cesantías desea que se depositen sus cesantías. Esto permite al empleado tener cierto control sobre cómo se manejan y se invierten sus cesantías (Martínez & Rivera, 2023).

Imposición de afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral: La afiliación al Sistema de Seguridad Social es un requisito obligatorio para todos los ciudadanos. Este sistema es un conjunto de políticas y programas diseñados para proporcionar protección económica y asistencia a las personas en caso de desempleo, enfermedad, discapacidad, vejez y muerte. El pago de aportes al Sistema de Seguridad Social es una contribución financiera que los ciudadanos deben hacer para mantener su afiliación. Estos aportes se utilizan para financiar los diversos programas y beneficios que ofrece el sistema. Los aportes pueden variar dependiendo de factores como el nivel de ingresos del individuo y el tipo de empleo que tenga.

La oferta de servicios del Sistema de Seguridad Social se lleva a cabo por organizaciones de carácter público y privado. Las organizaciones públicas son entes estatales que funcionan siguiendo las directrices del gobierno, en contraste con las organizaciones privadas, que son independientes y no gubernamentales. Tanto las organizaciones públicas como las privadas tienen la autorización y supervisión gubernamental para suministrar servicios de seguridad social. Es crucial resaltar la importancia de la inscripción y contribución económica al Sistema de Seguridad Social, ya que esto es clave para asegurar que los individuos dispongan de protección financiera en momentos críticos. Estas contribuciones también favorecen la estabilidad

económica y social de la nación. Por consiguiente, resulta vital que cada ciudadano entienda sus responsabilidades y beneficios dentro del Sistema de Seguridad Social (Martínez & Rivera, 2023).

Sistema General de Pensiones: El sistema de pensiones es un componente esencial de la seguridad social, diseñado para proporcionar un ingreso estable a las personas cuando llegan a la edad de jubilación o en circunstancias especiales. Para tener derecho a una pensión, es necesario realizar contribuciones al sistema de pensiones durante toda la relación laboral. Estas contribuciones, también conocidas como cotizaciones, son una parte fundamental del sistema de pensiones. Son deducciones que se realizan del salario del trabajador y se destinan a un fondo de pensiones. Este fondo se utiliza luego para pagar las pensiones a los jubilados.

Es importante destacar que, para adquirir el derecho a una pensión, no basta con realizar cotizaciones. También es necesario cumplir con ciertos requisitos. Estos requisitos pueden variar dependiendo del sistema de pensiones específico, pero generalmente incluyen aspectos como la edad del trabajador, el número de años de cotización y el historial laboral. Sin embargo, hay algunas excepciones a estas reglas. Por ejemplo, las pensiones de invalidez y sobrevivencia no requieren que se cumplan todos estos requisitos. El subsidio por discapacidad se concede a individuos que están incapacitados para emplearse a causa de limitaciones físicas o mentales. Por otro lado, el beneficio por fallecimiento se proporciona a los parientes de un empleado que ha muerto. Ambas son formas de apoyo económico destinadas a ofrecer seguridad financiera bajo circunstancias adversas (Martínez & Rivera, 2023).

Ahora bien, en algunos momentos, se ha propuesto que los altos tribunales participan en la legislación nacional, lo que demuestra las contribuciones de la doctrina legal al Estado de Derecho Social. No obstante, los jueces, mediante sus estudios legales, inspeccionan la normativa jurídica, en particular las medidas preventivas, como parte de la función protectora del Estado de Derecho Social. La Ley 0712-2001 altera el Código de Procedimiento Laboral, específicamente el punto 85-A sobre medidas preventivas en procesos comunes. La Corte Constitucional, en las sentencias C-0043-2021, lo declara parcialmente conforme, permitiendo que en la jurisdicción laboral ordinaria se puedan pedir medidas preventivas de acuerdo con el artículo 590 del Código General del Proceso, literal -C-, numeral 1.

Para que el magistrado pueda dictar una medida preventiva en un proceso laboral común, se deben cumplir ciertas condiciones, como establece la investigación de Serrano y Garrido (2023).

En primer lugar, se debe presentar una evidencia persuasiva que indique que la parte acusada está buscando insolvencia o está pasando por una situación complicada que dificultaría el cumplimiento de una sentencia. Este argumento se basa en la normativa laboral, que permite el uso de todos los medios de prueba señalados en la Ley 2158-1948, artículo 515. Además, la sentencia de la Corte Constitucional 043 de 2021, respecto al artículo 37 de la Ley 0712-2001, condiciona la exequibilidad de la norma, permitiendo la petición de medidas preventivas innominadas en procesos laborales ordinarios según el artículo 590, núm. 1, lit. C del CGP (Gómez, 2014).

En el contexto de los procedimientos laborales, se definen criterios para imponer medidas preventivas, donde el demandante tiene que evidenciar que la contraparte está en bancarrota o enfrenta serios obstáculos para asegurar una posible sentencia. El objetivo principal de estas acciones es garantizar la ejecución del veredicto ante posibles maniobras fraudulentas del oponente para eludir el pago de derechos laborales. No obstante, la mera falta de fondos económicos no justifica automáticamente la aplicación de una medida que podría impedir el acceso a la justicia. Para que se otorgue una medida preventiva, la legislación exige que el demandante pruebe que la parte acusada se encuentra en una de las situaciones mencionadas. Esto significa que el demandante tiene la responsabilidad de demostrar adecuadamente la necesidad de la precaución para persuadir al juez.

En lo que respecta a los medios de prueba, todos los determinados por la ley son aceptables, aunque la prueba pericial solo se utilizará cuando el juez considere necesario el consejo de un experto en temas que requieran conocimientos especializados. La Corte Constitucional, en su comunicado de prensa de febrero de 2021, señala que la medida preventiva en el proceso laboral ordinario está condicionada a la valoración del juez sobre acciones de la parte acusada que apunten a declararse en quiebra o a obstruir la efectividad de la sentencia. Se plantea en la doctrina la inquietud de que las medidas preventivas previstas en la Ley 0712-2001 podrían infringir el principio de igualdad en comparación con el Código General de Proceso, que favorece más a los demandantes.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, determina que las acciones preventivas del Código General del Proceso no son extensibles por semejanza, salvo que falte una regulación específica. La Corte, considera que tal norma podría contravenir el principio de equidad. No

obstante, existe un punto de vista alternativo que admite la implementación de acciones justas para salvaguardar los intereses en conflicto, de acuerdo con el artículo 590 del mencionado código. Bajo estas circunstancias, el magistrado debe evaluar la validez y el beneficio de los involucrados, así como el riesgo o el perjuicio a los derechos concernientes (Martínez & Rivera, 2023).

De esta forma, las medidas cautelares son fundamentales para garantizar que los empleados obtengan las indemnizaciones laborales que les pertenecen, evitando que estas se conviertan en meras expectativas. A menudo, a pesar de lograr sentencias a favor, los trabajadores se enfrentan a barreras como retrasos, estafas o insolvencia por parte de los empleadores, quienes intentan eludir sus obligaciones legales. Como especialistas en derecho, es fundamental proteger los derechos de los trabajadores y evitar interpretaciones legales que favorezcan a los empleadores en detrimento de los derechos laborales adquiridos, conforme a las normativas internacionales. En Colombia, el marco jurídico laboral carece de una regulación específica sobre medidas preventivas, lo que obliga a recurrir a la analogía procesal para su implementación. Las doctrinas de la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y la jurisprudencia nacional son las principales fuentes que abordan este tema, dada su importancia social. La relación laboral se caracteriza por la desigualdad de poder entre empleadores y empleados, siendo estos últimos la parte más vulnerable.

La Ley 1564 de 2012, también llamado Código General del Proceso, establece normas procesales en diversas áreas del derecho, incluyendo medidas preventivas específicas y generales. A pesar de que no se menciona directamente en el ámbito laboral, los fallos judiciales han permitido el uso de estas medidas por analogía para asegurar la defensa de los derechos laborales. En el ámbito del trabajo, las acciones cautelares buscan garantizar la ejecución de los fallos judiciales y son temporales, dependiendo de la duración del caso. Es crucial que los creadores de leyes desarrollen estrategias efectivas que aseguren y salvaguarden de forma clara los derechos de los empleados en el sistema judicial.

Recientemente, la Corte Constitucional ha permitido la solicitud de acciones preventivas innominadas en los procesos laborales para equilibrar la balanza entre empleadores y empleados. La aplicación de la acción de tutela como mecanismo preventivo también se ha destacado, aunque se ha cuestionado su idoneidad en ausencia de una normativa específica para el campo laboral (Martínez & Rivera, 2023).

3.2 Criterios para solicitar el decreto de una medida cautelar de embargo a la entidad deudora

Para que el juez encargado pueda ordenar acciones preventivas en litigios administrativos, se deben satisfacer múltiples condiciones. Si se requiere como acción preliminar, debe presentarse junto con la querrela, mientras que, si es durante el litigio, debe solicitarse antes de su finalización total. Es imprescindible entregar un documento que señale los activos sujetos a la acción y que sean propiedad del acusado, y estos activos no pueden ser inembargables. Además, el acusado puede pedir al juez que no se embarguen sus activos, y para ello debe proporcionar una garantía de pago del crédito y costos del litigio.

En litigios ejecutivos, tanto el acusado como terceros perjudicados pueden solicitar al magistrado que el demandante proporcione una fianza para responder por los daños causados por la acción preventiva, la cual debe proporcionarse en un plazo determinado. Sin embargo, esta fianza no es necesaria si el demandante es una entidad financiera o de derecho público. Si la fianza es emitida por una compañía de seguros, el asegurado o beneficiario puede reclamar su efectividad directamente ante la aseguradora. El acusado también puede solicitar que se embarguen ciertos activos de su propiedad para evitar que se embarguen otros, siempre y cuando sean suficientes y previa notificación al demandante. Además, el demandante debe proporcionar una fianza en dinero o garantía bancaria o de compañía de seguros, según lo determine el funcionario encargado, en un plazo específico a partir de ciertas resoluciones judiciales durante el proceso de ejecución (Madrigal & Navarro, 2015).

De la misma forma, si se han implementado medidas preventivas, el imputado tiene derecho a solicitar su cancelación y supresión, siempre que deposite previamente una cantidad de dinero que el magistrado estime pertinente para garantizar el abono del crédito y los costos judiciales, monto que se considerará retenido para cualquier fin. Además, la normativa introduce un privilegio particular cuando el procedimiento se aplica a bancos nacionalizados, con el fin de evitar el secuestro y la incautación de activos o para anular los ya efectuados, señalando que bastará con que la institución financiera afectada entregue una constancia expedida por su junta directiva comprometiéndose a consignar el importe del crédito resuelto, en un plazo no mayor a tres días después de que se dicte la resolución que desestime las objeciones planteadas o la que ordene proseguir con la ejecución, según corresponda.

Finalmente, es pertinente precisar que, en desacuerdo con lo que ocasionalmente han interpretado los juristas, para el proceso de retención de fondos en cuentas bancarias o afines, no se requiere detallar el número de dichas cuentas al pedir que se imponga tal restricción. Esta interpretación fue consolidada por el Consejo de Estado, el cual aclaró que conforme a lo dictado en la parte final del artículo 76 del Código de Procedimiento Civil, en los litigios donde se pida el establecimiento de medidas cautelares, se deben especificar “las personas o los activos sujetos a estas, y el sitio donde se localizan”. Este criterio es igualmente aplicable en situaciones donde la petición de medidas cautelares se efectúa mediante un documento independiente de la demanda en cuestión (Madrigal & Navarro, 2015).

La enseñanza sostiene que, de acuerdo con lo prescrito en la ley, al requerir precauciones provisionales es imprescindible aportar la máxima exactitud posible para reconocer los activos sobre los que se aplicarán dichas precauciones. No obstante, no se debe interpretar de forma exagerada que la ausencia de una determinación minuciosa invalide la petición, ya que en numerosos casos es necesario solicitar precauciones de manera general y luego verificar su identificación durante el procedimiento. Por ejemplo, si se desea confiscar los bienes dentro de una vivienda, no es necesario detallar cada objeto; lo mismo se aplica para saldos bancarios u otros recursos.

Siguiendo esta lógica, la Corte erró al exigir la identificación de los números de cuenta específicos para aceptar la solicitud de medidas cautelares, ya que tal requerimiento no se encuentra estipulado en la ley ni surge de las normas aplicables. No es práctico suponer que el demandante tenga conocimiento detallado sobre la institución bancaria y los números de cuenta del demandado. Por ende, bastaría con que el tribunal instruya a los bancos señalados por el demandante para que implementen la orden de protección, siempre que haya pruebas de que el demandado posee fondos allí, lo cual deben comunicar al tribunal. Así, la solicitud de medidas cautelares interpuesta por el peticionario, que busca el embargo y retención de los activos de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil en los bancos especificados, satisface los requisitos del artículo 76 del Código de Procedimiento Civil (López, 1997).

A pesar de todo, lo establecido en el mencionado artículo 519 no es aplicable a la incautación y confiscación de bienes con hipoteca o entregados como garantía, cuando en el procedimiento se estén ejerciendo únicamente dichas seguridades (Madrigal & Navarro, 2015).

Hoy en día, las acciones de ejecución disponibles son la retención y confiscación previas, así como la retención y confiscación durante el proceso, ambas con el propósito de salvaguardar los intereses del demandante acreedor y evitar que sean infringidos por el demandado deudor. Las acciones de retención y confiscación previas se solicitan antes de la orden de pago, con la finalidad de prevenir que el deudor se declare insolvente para evadir sus responsabilidades. Por otro lado, las acciones de retención durante el proceso se decretan después de notificar al ejecutado sobre la orden de pago, pero antes de informarle sobre la decisión de retención.

En cuanto a la ejecución y comunicación de las acciones de precaución, el artículo 298 del Código General del Proceso establece que dichas acciones se llevarán a cabo sin demora, previo a informar al contrincante sobre el fallo que las dispone. En caso de que las acciones sean previas al litigio, se asumirá que el contrincante ha sido informado en la fecha en que comparezca al litigio, participe en este o suscriba el acta pertinente. Los papeles y órdenes vinculados a la ejecución de estas acciones serán proporcionados únicamente al interesado. Por otro lado, la introducción de apelaciones no obstruye la ejecución inmediata de las acciones de precaución, dado que todas las apelaciones se consideran interpuestas con un efecto suspensivo (Madrigal & Navarro, 2015).

Antes de la instauración del Código General del Proceso (CGP), la implementación de embargos se regía por el artículo 681 del Código de Procedimiento Civil (CPC), alterado por la Ley 794 de 2003, que fue posteriormente abrogada. La transición hacia el CGP, que ha estado en vigor de manera gradual desde el 1 de enero de 2014, exige que las disposiciones relativas a los embargos se adecuen al numeral 6) del artículo 627 del CGP. Hasta que el CGP esté completamente vigente, se continúan aplicando las disposiciones del artículo 681 del CPC. El artículo 681 del CPC detalla el procedimiento de embargos en diversas circunstancias, como bienes registrables, mejoras en propiedades de terceros, bienes muebles, créditos, acciones en empresas, entre otros. Este artículo define los procedimientos para notificar, implementar y perfeccionar embargos, incluyendo la comunicación a las partes involucradas y la realización de depósitos judiciales.

Con el cambio introducido por el art. 593 del CGP, los embargos de cantidades de dinero depositadas en instituciones financieras se perfeccionan mediante la entrega de una comunicación a la entidad financiera correspondiente, que debe realizar el depósito judicial

dentro de tres días laborables. Es relevante subrayar que el embargo se limita al valor del crédito, incluyendo intereses y costas, más un cincuenta por ciento, con el objetivo de garantizar la satisfacción del demandante sin perjudicar de manera excesiva al deudor ni a otros acreedores (Madrigal & Navarro, 2015).

Ahora bien, el artículo 682 del Código de Procedimiento Civil dicta las pautas para la incautación de bienes en litigios ejecutivos. Estas directrices abarcan la asignación de un depositario en caso de ausencia del inicialmente designado, la transferencia de bienes al depositario con un registro minucioso de su condición, y estipulaciones concretas para distintos tipos de bienes, como automóviles, ganado, y negocios comerciales. El procedimiento para el levantamiento de medidas preventivas, como embargos, está regulado por el artículo 687 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 599 del Código General del Proceso. Este procedimiento puede ser requerido por el ejecutante desde el comienzo del proceso ejecutivo y puede implicar la presentación de garantías por parte del solicitante o del demandado. El levantamiento puede suceder por varias causas, como renuncia a la demanda, presentación de garantía, o revocación de la orden de pago. La autorización para solicitar el levantamiento de la medida preventiva corresponde a la entidad pública afectada por la medida o al Ministerio Público. Además, el procedimiento de solicitud de levantamiento implica notificar a las partes involucradas y la realización de pruebas relevantes. En situaciones excepcionales, como el embargo de fondos públicos, la responsabilidad de la prueba recae en la entidad afectada, que debe evidenciar la inembargabilidad de los fondos en cuestión. Esto se aplica especialmente en circunstancias de incumplimiento de contratos firmados por las entidades públicas (Madrigal & Navarro, 2015).

Luego, en una sentencia del 23 de septiembre de 2004, el Consejo de Estado modificó su posición en relación a la responsabilidad de la prueba en medidas preventivas de embargo sobre fondos administrados por entidades territoriales. Esta decisión se fundamentó en la premisa de que los recursos asignados a la salud, administrados por el alcalde como una cuenta especial del presupuesto, no deben fusionarse con otros ingresos. En consecuencia, se determinó que los fondos específicamente asignados a la salud y aquellos derivados del IVA son inembargables, mientras que otros fondos pueden ser embargados. Este cambio en la jurisprudencia también implicó que el juez tiene el deber de examinar la justificación del embargo en cada situación, así como identificar a qué cuentas del demandado se aplica la medida. El objetivo es prevenir el embargo de fondos que no estén vinculados con la obligación no cumplida.

En relación al levantamiento del embargo, si se establece su inadecuación, el juez ordenará su eliminación inmediata y la entidad pública afectada recibirá la garantía depositada como seguro. Si el embargo se solicitó durante el proceso ejecutivo y el demandado no ejerció el derecho de solicitar una garantía, la decisión se enfocará en el levantamiento de la medida, pero la entidad afectada puede pedir compensación por los daños causados. Si se considera que el embargo es adecuado, el iniciador del mismo puede ser sancionado. Contra la decisión del levantamiento del embargo, se puede presentar un recurso de apelación, con diferentes normas dependiendo del código procesal aplicable al caso (Madrigal & Navarro, 2015).

3.3 Posición del juez en cuanto al decreto de medidas cautelares para el pago de acreencias laborales

La Corte Constitucional ha permitido la aplicación de acciones preventivas sin nombre en situaciones de empleo. Esto significa que los magistrados de lo laboral tienen la obligación de examinar determinados estándares detallados en el artículo 590 del Código General del Proceso. Dichos estándares abarcan la presencia de un derecho plausible, la urgencia, la eficacia y la equidad de la acción, así como la competencia del juez para modificar, sustituir o concluir la acción preventiva como lo estime pertinente.

En relación con la apariencia del buen derecho, la jurisprudencia indica que el demandante debe proporcionar una prueba inicial que respalde su reclamo, al menos superficialmente. Este criterio implica una evaluación preliminar por parte del juez para determinar la posible existencia de un derecho. Además, se espera que la decisión del juez esté adecuadamente fundamentada y refleje la búsqueda de justicia.

Para emitir una medida cautelar innominada, no es necesario tener un conocimiento completo del derecho en cuestión, sino más bien un entendimiento básico que permita una decisión rápida. La apariencia del buen derecho es fundamental para la procedencia de la medida, especialmente en casos de pensiones, donde el juez debe asegurarse de que el reconocimiento provisional de la pensión sea probable, basado en pruebas mínimas. Por ejemplo, en casos de pensiones por invalidez, el solicitante debe demostrar su condición de invalidez con un informe médico, evidencia de incapacidad para trabajar y cumplimiento de los requisitos de cotización laboral. En

estos casos, se puede considerar el reconocimiento del derecho bajo figuras jurisprudenciales como la condición más beneficiosa o la capacidad laboral residual (Pérez, 2022).

La necesidad, como un requerimiento fundamental, se asocia íntimamente con el término jurídico de “periculum in mora”, que el Consejo de Estado interpreta como el peligro de daño resultante del retraso en la satisfacción de un derecho. En términos sencillos, se demanda la evidencia de un perjuicio ante el incumplimiento de un derecho en un plazo específico, lo que justifica la implementación de una medida innominada para evitar dicho daño. El periculum in mora denota el peligro de que, durante el litigio, el acusado pueda emprender acciones para resguardar sus activos y así obstaculizar la satisfacción de los intereses del demandante. Por lo tanto, como precaución, se solicita que ciertos individuos o bienes queden bajo la custodia del tribunal para prevenir que queden a disposición del acusado.

En relación al concepto de necesidad de la medida innominada, esta se materializa en la imprescindible adaptación de la medida para alcanzar el objetivo legítimo buscado. Esto implica que la medida debe ser la menos perjudicial para el derecho fundamental afectado entre otras alternativas igualmente eficaces, o que no exista otra medida igualmente adecuada disponible. En resumen, se busca la opción más benigna dentro de un conjunto de alternativas parecidas. Este requerimiento adquiere particular importancia en el contexto de la seguridad social, donde la protección de derechos como la pensión de vejez, invalidez o sobrevivientes puede impactar la subsistencia de los beneficiarios. La eficacia de la medida se refiere a su habilidad para lograr los resultados anticipados, generando efectos jurídicos específicos. Es crucial que la medida posea la capacidad necesaria para cumplir con los objetivos establecidos en las normativas relevantes.

Finalmente, la proporcionalidad de la medida innominada implica que esta debe mantener una relación adecuada entre lo solicitado, el derecho del acusado y el objetivo buscado. Se debe evidenciar que la medida no constituye un abuso, sino que es justa y proporcionada en función de los intereses en disputa y los posibles perjuicios para todas las partes involucradas. En el contexto pensional, la proporcionalidad adquiere una relevancia especial, ya que se debe priorizar la protección del derecho mínimo afectado, como el mínimo vital, por encima de otras consideraciones como el retroactivo pensional o intereses adicionales (Pérez, 2022).

El esfuerzo intelectual del Juez se manifiesta en la valoración requerida para establecer la factibilidad de una acción propuesta o, si corresponde, ponderar la alteración, reemplazo o

terminación de una medida precautoria previamente instaurada. En este procedimiento, tanto el magistrado como los involucrados afrontan el reto de distinguir si la acción innominada es crucial para proteger los intereses comprometidos sin infringir el derecho a la defensa o el proceso debido. Es esencial examinar minuciosamente cada aspecto significativo, recordando que es el interesado quien debe presentar la petición desde la introducción de la demanda.

Para dictar una medida precautoria innominada en temas de pensiones, el juez laboral debe tener en cuenta varios factores. Primero, debe confirmar la legitimidad de las partes, estableciendo si el solicitante tiene un “derecho legítimo” y si el demandado debe reconocerlo. Luego, debe valorar el interés del peticionario en la medida, especialmente si su subsistencia básica está en riesgo, asegurando que exista una necesidad real y peligro para la dignidad humana. La medida debe ser equitativa y proporcional, recordando que aún no se ha dictado una decisión definitiva. Finalmente, debe asegurar que la medida garantice la efectividad del derecho y se mantenga hasta que se resuelvan todas las reclamaciones.

En el contexto laboral, el juez ordinario tiene la capacidad de salvaguardar derechos fundamentales como la seguridad social. Esto incluye la posibilidad de reconocer provisionalmente una pensión como medida precautoria atípica, con el fin de proteger la subsistencia básica de los afiliados o beneficiarios. La normativa de la Ley 100 de 1993 prioriza la aplicación de los preceptos constitucionales en el ámbito de la seguridad social, asegurando su amparo incluso durante los procesos comunes. La adopción de medidas cautelares no especificadas en situaciones pensionales exige un detallado escrutinio por el juez de instancia. Se debe considerar no solo la aparente legitimidad del derecho, sino también la urgencia, la viabilidad y la justicia de la acción, junto con otros factores cruciales para la salvaguarda efectiva de los derechos en juego (Pérez, 2022).

Por otro lado, el Juez, como orientador del proceso, está obligado a garantizar la observancia de los derechos fundamentales y la igualdad entre las partes, así como la agilidad en la tramitación del proceso, conforme lo establece el artículo 48 del Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social. Más allá de este poder, el juez común está dotado del poder constitucional para salvaguardar los derechos esenciales, lo cual supera el examen de acciones constitucionales. Este deber representa un reto inédito para el juez laboral, que debe defender los derechos sustantivos, como el debido proceso y el principio de protección, sin descuidar las

formas procesales específicas. Como apunta Carnelutti, citado por Vargas, el juez debe poseer un conocimiento profundo de la ley y la capacidad para aplicarla a las circunstancias específicas.

Herrera (2012), resalta las extensas competencias del juez para defender los derechos esenciales, especialmente los del empleado, quien a menudo es el más débil económicamente. No obstante, estas acciones deben ser equitativas y tener en cuenta los derechos de todas las partes implicadas. En este contexto, el poder del juez como guía del procedimiento se entrelaza con la defensa de los derechos esenciales, combinando las competencias legales del juez común con la garantía de derechos constitucionales. Es crucial que las resoluciones judiciales protejan de manera integral un solo derecho y que las medidas preventivas se utilicen para asegurar el desempeño de los derechos esenciales, incluso en materia de seguridad social.

Aunque los jueces se encuentran sujetos al dominio de la ley, además tienen la competencia de aplicar medidas no convencionales cuando sea necesario, siempre y cuando justifiquen adecuadamente su decisión. Es importante que el juez tenga en cuenta criterios como el derecho legítimo, la necesidad, la equidad y la protección del mínimo vital para prevenir posibles perjuicios futuros. En este marco, el derecho al mínimo vital se convierte en fundamental, especialmente en casos que involucran la pensión provisional como medida preventiva no convencional (Pérez, 2022).

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Las disposiciones preventivas, desempeñando un rol crucial en el ámbito jurídico, se definen como herramientas fundamentales para la efectividad de las resoluciones laborales dentro de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Su importancia radica en la capacidad de asegurar la distribución justa y oportuna de las obligaciones derivadas de dichas resoluciones. Este papel esencial de las disposiciones de seguridad se enmarca en la protección judicial efectiva, un pilar del debido proceso legal. Bajo esta perspectiva, el fundamento jurídico de estas disposiciones y su procedimiento de aplicación se estructuran en torno a la garantía de la justicia efectiva, asegurando que los derechos estipulados en las resoluciones sean honrados y ejecutados sin demoras superfluas. Así, las disposiciones de seguridad no solo son un mecanismo para asegurar la distribución, sino que también contribuyen a preservar la solidez del sistema de justicia, reforzando la confianza pública en la administración de la justicia.

En la esfera jurídica, es fundamental ahondar en el entendimiento del carácter legal de las acciones preventivas, que constituyen un pilar clave del marco legal para asegurar la ejecución de fallos judiciales o la salvaguarda de derechos, especialmente en lo que respecta a la seguridad de los créditos laborales en el contexto del trabajo. Dichas acciones se instituyen, en esencia, como mecanismos legales destinados a evitar potenciales perjuicios irreversibles que podrían surgir por el retraso o la no ejecución de un dictamen judicial, garantizando de esta manera la efectividad del procedimiento y la defensa real de los derechos de los individuos concernidos.

Es vital enfatizar que los sistemas utilizados para emitir estas medidas cautelares muestran una diversidad notable, reflejando las normativas específicas y las prácticas procesales de cada jurisdicción. Sin embargo, en su núcleo, todos estos sistemas convergen en un objetivo central: lograr una proporción justo entre la salvaguarda de las garantías involucradas y la seguridad jurídica, buscando evitar la arbitrariedad y garantizar la estabilidad y seguridad en el ordenamiento jurídico.

En el contexto laboral, donde las acreencias laborales son un aspecto vital en la relación entre empleadores y empleados, las medidas cautelares adquieren una importancia aún mayor. Estos procedimientos no solo aseguran la remuneración oportuna y total de los compromisos laborales, sino que también desempeñan un rol vital en el mantenimiento de la dignidad y el bienestar de

los empleados, quienes confían en estos pagos para cubrir sus necesidades fundamentales y preservar su estándar de vida. Así pues, la instauración y ejecución adecuada de acciones preventivas en el sector laboral no solo refuerzan la fe en el sistema de justicia, sino que también fomentan un ambiente de trabajo justo y balanceado, donde se honren y salvaguarden los derechos de los empleados como un elemento indispensable de la sociedad. Por ende, resulta crucial que las regulaciones y procedimientos vinculados a dichas acciones preventivas se elaboren y ejecuten de forma consistente y eficaz, asegurando de este modo su efectividad y su rol en el fomento de la justicia y la igualdad en el ámbito laboral.

Ahora bien, el propósito principal de las medidas cautelares es asegurar que el veredicto judicial no se vea impedido o se vuelva ineficaz debido a situaciones que puedan surgir durante el proceso o después de la emisión del veredicto. En particular, en el ámbito del trabajo, dichas disposiciones se transforman en un instrumento clave para asegurar que los trabajadores obtengan la remuneración de los montos adeudados como lo estipula la corte. Así, se intenta salvaguardar los derechos de los empleados y confirmar que el procedimiento legal no se reduzca a un simple trámite sin efectos significativos para los implicados. Las medidas preventivas en el entorno laboral tienen como objetivo no solo garantizar la satisfacción de las responsabilidades financieras dictadas en el fallo, sino también ofrecer una solución pronta y eficaz para aquellos empleados que puedan encontrarse en una posición de fragilidad financiera. Dicho de otro modo, estas disposiciones sirven como una estrategia para evitar que los empleados sufran debido a la ausencia de pago de sus remuneraciones, compensaciones o cualquier otro beneficio que les corresponda por derecho.

Es fundamental destacar que las peculiaridades principales de las medidas cautelares, como su carácter provisional, urgencia, subsidiariedad y proporcionalidad, juegan un papel crucial en su aplicación efectiva. El carácter provisional implica que estas medidas son temporales y se mantienen solo mientras sea necesario para cumplir su propósito, evitando así la imposición de cargas innecesarias a las partes afectadas. La urgencia refleja la necesidad de actuar rápidamente para prevenir daños irreparables o mantener la efectividad del proceso judicial. La subsidiariedad garantiza que las medidas cautelares solo se utilicen cuando no existan otros medios menos restrictivos para alcanzar el mismo objetivo. Finalmente, la proporcionalidad garantiza que las medidas tomadas sean adecuadas y proporcionales a la situación específica, evitando así cualquier exceso o desproporción en su aplicación. En conjunto, estas

características permiten que las medidas cautelares se implementen de manera rápida y efectiva, sin comprometer otros derechos o principios fundamentales del derecho. Así, se alcanza una armonía entre la salvaguarda de los derechos de los entes participantes y el mantenimiento de la rectitud procesal y la equidad en el sector del trabajo.

De otro lado, la efectiva tutela judicial es un pilar esencial en cualquier sistema legal que aspira a asegurar que los ciudadanos cuenten con un acceso efectivo a la justicia y que sus reclamaciones sean resueltas de manera justa y en un tiempo razonable. Este principio es vital para la salvaguarda de las garantías individuales, particularmente en cuestiones laborales, donde los trabajadores pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad.

En este marco, Las acciones preventivas son esenciales para asegurar la implementación efectiva de las resoluciones judiciales y para prevenir que los derechos de los implicados sean comprometidos por demoras o incumplimientos no justificados. Estas acciones son instrumentos jurídicos que salvaguardan los intereses de los individuos en litigio, asegurando que los veredictos se lleven a cabo de forma correcta. Sin embargo, el concepto de inembargabilidad de los bienes estatales representa un reto en estas circunstancias. Dicho concepto, establecido en diversas legislaciones, tiene como fin resguardar los activos estatales contra acciones legales que podrían amenazar la solidez económica del gobierno. A pesar de esto, existen casos excepcionales donde se autoriza la retención de fondos estatales, en particular para asegurar el abono de obligaciones laborales dictaminadas por la justicia.

La exégesis y la implementación de estas limitaciones a la inmunidad de embargo de fondos estatales han generado amplias discusiones y estudios por parte de los tribunales y expertos en derecho. La perspectiva vigente sobre la confiscación de activos estatales para saldar obligaciones laborales es fluctuante, ajustándose al entorno y detalles propios de cada situación. En determinadas instancias, la justicia puede determinar que la prioridad de liquidar pasivos laborales sobrepasa la protección contra embargos de los recursos estatales, mientras que, en otras, puede prevalecer una visión más conservadora. Así, la armonización del principio de inmunidad de los bienes públicos con la salvaguarda de los derechos de los empleados constituye un asunto intrincado que demanda una evaluación meticulosa de cada caso en particular. El propósito esencial es asegurar el respeto a los derechos laborales sin comprometer la solidez económica del Estado, procurando un balance justo y proporcional para todos los implicados.

Desde la perspectiva del derecho disciplinario, se propone la imperiosa necesidad de definir parámetros transparentes y objetivos para la ejecución de medidas cautelares que aseguren el abono de obligaciones laborales reconocidas a través de sentencias judiciales. Esta propuesta busca prevenir la posibilidad de mal uso o decisiones arbitrarias por parte de los administradores judiciales y garantizar un procedimiento equitativo y justo para todos los actores involucrados. Además, es esencial tener en cuenta que las obligaciones laborales que pueden ser exigibles mediante la implementación de medidas cautelares son aquellas que han sido reconocidas a través de una sentencia definitiva y que no han sido pagadas voluntariamente por la entidad deudora. Estas obligaciones pueden abarcar salarios acumulados, beneficios sociales, indemnizaciones por despido injustificado, entre otros conceptos laborales.

En última instancia, los parámetros para solicitar la implementación de una medida cautelar de embargo a la entidad deudora deben estar basados en la existencia de una obligación laboral reconocida a través de una sentencia definitiva, la comprobación de la solvencia de la entidad deudora y la existencia de un riesgo de disipación u ocultamiento de bienes por parte de la misma. De este modo, la postura del juez respecto a la implementación de medidas cautelares para el pago de deberes laborales debe ser imparcial y objetiva, fundamentada en el análisis de las pruebas presentadas y en la aplicación de las medidas establecidas por la ley y la jurisprudencia. Su rol es asegurar el balance entre los derechos de las partes y la efectividad de la protección judicial.

Finalmente, las medidas cautelares son esenciales como salvaguarda de pago durante la aplicación de fallos laborales en el ámbito contencioso-administrativo. Su aplicación debe fundamentarse en criterios claros y precisos que garanticen la salvaguarda de los derechos involucrados y la eficacia del amparo judicial, conforme a los estándares de un procedimiento debido equitativo y diligente.

4.2 Recomendaciones

1. Es necesario establecer directrices claras que definan los criterios para la emisión de medidas cautelares en el ámbito laboral. Estas directrices deben unificar las diversas prácticas jurisdiccionales, asegurando una aplicación coherente en todas las regiones.

2. Es fundamental que los jueces y operadores del sistema judicial reciban formación continua sobre el uso adecuado de las medidas cautelares. Esta capacitación debe centrarse en la correcta aplicación de los principios de provisionalidad, urgencia, subsidiariedad y proporcionalidad.
3. Se deben establecer parámetros claros y objetivos para la aplicación de medidas cautelares, de modo que se minimice el riesgo de decisiones arbitrarias o discrecionales. Esto incluye la definición de procedimientos transparentes para evaluar la solvencia de las entidades deudoras y la presencia de riesgo de disipación de bienes.
4. Las disposiciones preventivas deben implementarse de manera rápida y eficiente para garantizar la tutela judicial efectiva. Se deben priorizar mecanismos que agilicen la emisión de estas medidas para evitar daños irreparables y asegurar que los derechos de los trabajadores sean debidamente protegidos.
5. Es crucial revisar las disposiciones sobre la inembargabilidad de los bienes estatales para equilibrar la protección de los activos públicos con la necesidad de honrar las obligaciones laborales reconocidas judicialmente. En este sentido, se deben considerar excepciones claras que permitan embargos en casos específicos de obligaciones laborales no satisfechas.
6. En la aplicación de medidas cautelares que involucren activos estatales, es fundamental asegurar un balance justo entre la protección de los derechos laborales y la preservación de la estabilidad financiera del Estado. Esto requiere una evaluación cuidadosa de cada caso para evitar efectos desproporcionados.
7. Se recomienda establecer mecanismos que monitoreen la efectividad de las medidas cautelares, asegurando que estas cumplan con su propósito de manera eficiente y sin retrasos innecesarios. Este seguimiento debe incluir la recolección de datos para mejorar continuamente el marco normativo y procesal.

Bibliografía

- Álvarez, M. (2014). Módulo de medidas cautelares en el Código General del Proceso. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Araujo, R. (2011). Acceso a la justicia y tutela judicial efectiva. Propuesta para fortalecer la justicia administrativa. Visión de derecho comparado, Revista Estudios Socio Jurídicos, 13(1), 49. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0124-05792011000100009&lng=e&nrm=iso&tlng=es
- Arias, F. (2017). El impacto del Código General del Proceso en la jurisdicción contenciosa administrativa. Editorial Ibañez.
- Bartolomé, J. (2003). Derechos fundamentales y libertades públicas. Tirant lo Blanch.
- Cabrera, D. (2014). Estudio a las medidas cautelares innominadas en vigencia del Código General del Proceso. Revista Iusta, 40 (1), 17 – 38. <https://www.redalyc.org/pdf/5603/560358700007.pdf>
- Calamandrei, P. (2008). Las providencias cautelares. Traducción adaptada del editor del título original: Introducción al estudio sistemático de las medidas cautelares. Ed. Leyer
- Cançado, A. (2013). Los Tribunales Internacionales contemporáneos y la humanización del derecho internacional. Ed. Ad hoc
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, abril 08, 2021. M. P.: M. Gutiérrez. No 11001031500020200426 66908. (Colombia). Obtenido el 4 de julio de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, agosto 05, 2021. M. P.: S. Carvajal. No 11001-03-15-000- 2021-03124-00. (Colombia). Obtenido el 4 de julio de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, febrero 10, 2022. M. P.: H. Andrade. No 13001-23-33-000-2013-00325-01 (25475). (Colombia). Obtenido el 4 de marzo de 2024. <https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2022/PredReficar.pdf>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, marzo 11, 2019. M. P.: C. Perdomo. No 11001031500020190056900. (Colombia). Obtenido el 4 de julio de 2024. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2220876/85950749/2009202112.pdf/89ecd0c5-7ce4-4eed-97a2-825487cb9a0f>
- Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, mayo 10, 2019. M. P.: R. Pazos. No 11001031500020190130300. (Colombia). Obtenido el 4 de julio de 2024.

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/2220876/85950749/2009202112.pdf/89ecd0c5-7ce4-4eed-97a2-825487cb9a0f>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, noviembre 18, 2021. M. P.: F. Ibarra. No 52001-23-33-000- 2020-01110- 01(66908). (Colombia). Obtenido el 4 de julio de 2024. <https://servicios.consejodeestado.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado [CE], Sala Contenciosa Administrativa, septiembre 10, 2014. M. P.: H.

Consejo Superior de la Judicatura. (2014). Plan de formación de la Rama Judicial. https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/modulo_medidascautelares_cgp.pdf

Correa, R. (2012). Los bienes inembargables y la 1 constitución de 1991 [Trabajo de grado, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio institucional. <https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/2345/166.pdf>

Corte Constitucional [CC], abril 27, 2004. M.P.: A. Beltrán. Sentencia 379/04. (Colombia). Obtenido el 05 marzo de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-379-04.htm>

Corte Constitucional [CC], abril 6, 2011. M.P.: J. Pretelt. Sentencia 251/11. (Colombia). Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-251-11.htm>

Corte Constitucional [CC], agosto 21, 2013. M.P.: J. Pretelt. Sentencia 543/13. (Colombia). Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-543-13.htm>

Corte Constitucional [CC], agosto 28, 1997. M.P.: A. Martínez. Sentencia 402/97. (Colombia). Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-402-97.htm#:~:text=C%2D402%2D97%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=S%C3%B3lo%20se%20viola%20la%20unidad,legal%20del%20cual%20forma%20parte>

Corte Constitucional [CC], agosto 4, 1997. M.P. A. Barrera. Sentencia 354/97. (Colombia). Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-354-97.htm>

Corte Constitucional [CC], diciembre 2, 1993. M.P.: C. Bernal y A. Fajardo. Sentencia 555/93. (Colombia). Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-555-93.htm>

- Corte Constitucional [CC], febrero 18, 2022. M.P.: A. Rojas. Sentencia 053/22. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/T-053-22.htm>
- Corte Constitucional [CC], febrero 6, 1996. M.P.: A. Barrera. Sentencia 054/97. (Colombia).
Obtenido el 4 marzo de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-054-97.htm>
- Corte Constitucional [CC], julio 15, 1994. M.P.: V. Naranjo. Sentencia 327/94. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/t-327-94.htm>
- Corte Constitucional [CC], julio 15, 2003. M.P.: A. Tafur. Sentencia 566/03. (Colombia). Obtenido
el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-566-03.htm>
- Corte Constitucional [CC], junio 2, 1994. M.P.: J. Gregorio. Sentencia 263/94. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-263-94.htm>
- Corte Constitucional [CC], junio 30, 2010. M.P.: J. Pretelt. Sentencia 539/10. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-539-10.htm>
- Corte Constitucional [CC], marzo 10, 1994. M.P.: J. Arango Sentencia 103/94. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-103-94.htm>
- Corte Constitucional [CC], marzo 3, 2005. M.P.: A. Beltrán. Sentencia 192/05. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-192-05.htm>
- Corte Constitucional [CC], mayo 15, 2013. M.P.: J. Pretelt. Sentencia C-279/13. (Colombia).
Obtenido el 4 marzo de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-279-13.htm>
- Corte Constitucional [CC], mayo 24, 2019. M.P.: P. Meneses. Sentencia 172/22. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-172-22.htm#:~:text=T%2D172%2D22%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=Las%20cuentas%20maestras%20de%20recaudo,por%20lo%20tanto%2C%20son%20inembargables.>
- Corte Constitucional [CC], noviembre 26, 2008. M.P.: C. Vargas. Sentencia 1154/08. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2008/C-1154-08.htm>

- Corte Constitucional [CC], septiembre 24, 2002. M.P.: J. Córdoba. Sentencia 793/02. (Colombia).
Obtenido el 04 julio de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-793-02.htm>
- de julio de 2024. <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/154.pdf>
- Estrada, J. (2014). la tutela judicial efectiva en la resolución de declaratoria de adoptabilidad de niños en Colombia. *Revista Ratio Juris*, 9(18), 86. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/1513>
- Forero, J. (2014). *Las medidas cautelares en el Código General del Proceso*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Forero, J. (2014). *Medidas cautelares en el Código General del Proceso*. Temis.
- Garzón, J. (2019). *Proceso Contencioso Administrativo, Fase escrita-Fase oral, Debates procesales hacia una nueva reforma*. Editorial Ibáñez.
- Gil, N. 2016. Medidas cautelares innominadas en la protección de los derechos de autor y conexos en Colombia. *Revista La Propiedad Inmaterial*, (22), 57- 82. <https://doi.org/10.18601/16571959.n22.04>.
- Hernández, M. (2022). Régimen jurídico de las medidas cautelares en procesos ejecutivos de la jurisdicción contenciosa administrativa [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio institucional. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/24183/RÉGIMEN%20JURÍDICO%20DE%20LAS%20MEDIDAS%20CAUTELARES%20EN%20PROCESOS%20EJECUTIVOS%20DE%20LA%20JURISDICCIÓN%20CONTENCIOSA%20ADMINISTRATIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernandez, P. (2019). *Los embargos*. Serie auto aprendizaje. Editorial UAPA.
- Herrera, J. (2012). *El juez director de Proceso y los Derechos Fundamentales en la oralidad*. Cúcuta. <https://letrujil.files.wordpress.com/2013/09/33juanguillermo-herrera-g.pdf>
- Lopez, H. (1997). *Derecho Procesal Civil Colombiano*. (7ª. ed.). DUPRÉ Editores.
- López, H. (2007). *Procedimiento Civil*. (9ª. Ed.). Ed. Dupre.
- Madrigal, J. y Navarro, L. (2015). *Medidas cautelares de embargo de bienes estatales en procesos ejecutivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa* [Trabajo de grado, Universidad de Medellín]. Repositorio institucional. https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/2219/T_MDPC_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Madrigal, J. y Navarro, L. (2015). Medidas cautelares de embargo de bienes estatales en procesos ejecutivos ante la jurisdicción contencioso-administrativa [Trabajo de grado, Universidad de Medellín]. Repositorio institucional. https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/2219/T_MDPC_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martínez, H. y Rivera, D. (2023). Con la nulidad del contrato de prestación de servicios y el reconocimiento de un contrato realidad, judicialmente nacen acreencias laborales que son imprescriptibles [Trabajo de grado, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio institucional. <https://repository.ugc.edu.co/bitstream/handle/11396/7926/ENTREGA%202NOV23%20HENRY%20MARTINEZ%20Y%20DANIEL%20RIVERA?sequence=1&isAllowed=y>
- Mestra, E. (2022). Eficacia de las medidas cautelares de urgencia frente a la acción de tutela en la jurisprudencia colombiana: Una valoración desde el garantismo judicial [Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio institucional. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/83585/15645242.2022.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Molina, R. (2002). Reflexiones sobre una visión Constitucional de Proceso, y su Tendencia jurisprudencial ¿Hacia un gobierno Judicial? Ediciones Paredes.
- Moreno, F. (2019). Medidas cautelares innominadas y su relación con el principio constitucional de la tutela jurisdiccional efectiva [Trabajo de Grado, Universidad Libre]. Repositorio institucional. <https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/20683/Medidas%20cautelares%20innominadas%20y%20la%20tutela%20jurisdiccional%20efectiva..pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Nieto, N. (2023). Las medidas cautelares, parte esencial del sistema legal colombiano. Revista Legis Ámbito Jurídico. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-online/las-medidas-cautelares-parte-esencial-del-sistema-legal-colombiano>
- Pérez, I. (2022). Análisis de la aplicación en materia laboral del artículo 590 literal c) del Código General del Proceso, para el reconocimiento provisional de la pensión como medida cautelar innominada [Trabajo de grado, Universidad Pontificia Bolivariana]. Repositorio institucional. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/10758/An%C3%A1lisis%20de%20la%20aplicaci%C3%B3n%20en%20materia%20laboral%20del%20art%C3%ADculo%20590.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Quiroga, H. (1985). Procesos y medidas cautelares. Ediciones librería del profesional.
- Ramos, F. (2006). Las medidas cautelares en la Legislación civil. Ed. Atelier.

Real Academia de la Lengua Española. (1992). Diccionario de la Lengua Española. (21^a. Ed.). Ed. Espasa-Calpe.

Rey, E., & Rey, Á. (2010). Medidas Cautelares y Medidas Provisionales ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (21^a. Ed.). UCES.

Rivera, D. (2004). Pretensión cautelar [Trabajo de grado, Corporación universitaria de la Costa "C.U.C."]. Repositorio institucional. <https://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/914/85164608.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Robles, J. (2018). Conceptos de derecho procesal civil. Editorial Tecnos.

Romaña, Y. y Córdoba, H. (2023). Excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del estado a partir de la jurisprudencia del consejo de estado [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio institucional. <https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/26201/EXCEPCIONES%20AL%20PRINCIPIO%20DE%20INEMBARGABILIDAD%20DE%20LOS%20RECURSOS%20DEL%20ESTADO%20A%20PARTIR%20DE%20LA%20JURISPRUDENCIA%20DEL%20CONSEJO%20DE%20ESTADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Romaña, Y. y Córdoba, H. (2023). Excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del estado a partir de la jurisprudencia del consejo de estado [Trabajo de grado, Universidad Libre]. Repositorio institucional. <https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/26201/EXCEPCIONES%20AL%20PRINCIPIO%20DE%20INEMBARGABILIDAD%20DE%20LOS%20RECURSOS%20DEL%20ESTADO%20A%20PARTIR%20DE%20LA%20JURISPRUDENCIA%20DEL%20CONSEJO%20DE%20ESTADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Santofimio, J. (2004). Tratado de derecho administrativo contencioso administrativo. (3^a. Ed.). Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Sentencia T-327 de 1994

Serra, F., & Ramos, M. (1974). Las medidas cautelares en el proceso civil. Gráficas M. Pareja.

Serrano, O. y Garrido, F. (2023). Medidas cautelares en el proceso laboral ordinario en Colombia. Universidad Libre. <https://repository.unilivre.edu.co/bitstream/handle/10901/27261/Art.%20Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Sierra, G. (2021). Efectividad de las medidas cautelares: Colombia, Ley 1437 de 2011. Editorial Universidad del Rosario. <https://elibro.net/es/lc/unilivre/titulos/198467>.

- Suárez, M. y Vallejo, C. (2017). Las medidas cautelares innominadas y el activismo judicial. Revista IUSTA, 46(1), 139 – 158. <https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/iusta/article/view/3529>
- Trujillo, J. (2014). Las medidas cautelares en el contexto del Código General del Proceso colombiano. Criterio Jurídico Garantista, 6 (1), 176 -185. <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/view/446>
- Urueta, M. (2021). Manual de derecho procesal administrativo. (1ª. Ed.). Editorial Legis.
- Velloso, A. (2015). Lecciones de derecho procesal. Adaptadas a la legislación civil de la provincia de San Juan. Editorial Astrea.
- Villamil, E. (2012). Reflexiones sobre algunos aspectos importantes del Código General del Proceso. Memorias del XXXIII Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Universidad Libre.