



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Tutela
Radicación: 11001-03-15-000-2026-00402-00
Demandante: Departamento del Chocó
Demandado: Tribunal Administrativo del Chocó y otros

AUTO QUE AVOCA CONOCIMIENTO Y ACCEDE A LA MEDIDA PROVISIONAL

Se encuentra el proceso al despacho para decidir acerca de avocar el conocimiento de la solicitud de amparo constitucional, contentiva de una medida cautelar, presentada por el departamento del Chocó, por la presunta vulneración de sus derechos y garantías fundamentales al debido proceso, «a la educación, al pago oportuno de salarios y al mínimo vital», con ocasión de las providencias proferidas el 16 de julio y 2 de diciembre de 2025 por los Juzgados Primero y Segundo Administrativos de Quibdó, a través de las cuales se decretó el embargo de los dineros del ente territorial contenidos en la cuenta de ahorros del Banco de Bogotá, en el expediente ejecutivo identificado con el radicado 27001-33-33-002-2025-00154-00 (antes 27001-33-33-001-2009-00367-00/01).

Asimismo, por parte del Banco de Bogotá «al efectuar la retención de dineros en evidente quebranto a las disposiciones legales que le imponían abstenerse [de ello, al tratarse de cuentas de carácter inembargable]».

I. Antecedentes

1. Como fundamento de la solicitud de amparo, la parte demandante señaló:

1.1. En sentencia del 26 de junio de 2015, el Juzgado Quinto Administrativo Mixto en Descongestión del Circuito Judicial de Quibdó¹ condenó al departamento del Chocó, Fondo de Pensiones Territorial, y en favor de un grupo de ciudadanos, a pagar una indemnización por el desembolso tardío de sus mesadas pensionales.

1.2. La anterior decisión fue modificada con sentencia proferida el 27 de enero de 2017 por el Tribunal Administrativo del Chocó, en el sentido de condenar al ente

¹ Acción de grupo 27001333300120090036700. Demandantes: Rogerio Fulton Velásquez y otros. Demandado: Departamento del Chocó.

territorial «al pago de la indemnización colectiva, que contiene la suma ponderada de las indemnizaciones individuales: A. Por daño emergente: dos mil treinta y ocho millones ochocientos cuatro mil novecientos setenta pesos (...) B. Por lucro cesante: dos mil ochocientos noventa y nueve millones quinientos treinta mil setecientos ochenta y siete pesos (...)» (sic).

1.3. El 18 de febrero de 2022, la parte demandante presentó demanda ejecutiva en contra del departamento del Chocó. El Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, en providencia del 10 de marzo de 2022 decretó el embargo y retención de los dineros que tuviera el ente territorial hasta la suma de «\$3.000.000.000».

1.4. En auto del 22 de abril de 2022, decretó el embargo de igual suma «en las cuentas corrientes y de ahorro que tiene el ejecutado en las entidades bancarias: BANCO POPULAR, [...], BANCO BBVA, [...], BANCO DE COLOMBIA – Bancolombia –, [...], BANCO DE OCCIDENTE [...]» (sic).

1.5. En providencia del 26 de octubre de 2022, el monto de embargo y retención se aumentó respecto de los dineros que posee o llegare a poseer la entidad ejecutada [...], hasta la de DIECISIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$17.000.000.000) M/CTE» (sic).

1.6. El 23 de julio de 2023, el juzgado decretó «el embargo y retención de varias cuentas de ahorro en el Banco de Bogotá, Banco Pichincha, Banco BBVA y Banco Agrario, en especial sobre las cuentas del Fondo de Pensiones Territoriales y el FONPET» (sic).

1.7. El departamento instauró recurso de apelación contra las anteriores decisiones, al considerar que las medidas de embargo recayeron «sobre recursos que tiene una destinación específica y que gozan del principio de inembargabilidad, como son la sobretasa a la gasolina y de los recursos de regalías, del FOPET y de licores extranjeros, porque son cuentas destinadas al pago del Gasto Social» (sic).

1.8. El Tribunal Administrativo del Chocó, en providencia del 17 de mayo de 2024 revocó parcialmente los autos del 27 de marzo y 25 de julio de 2023, por lo que ordenó «el levantamiento de las medidas embargo decretadas respecto de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales “FONPET”, del Sistema general de Regalías de la Sobre Tasa a la Gasolina y de las rentas relacionadas con el consumo de licor pertenecientes al Departamento del Chocó» (sic). Asimismo, ajustó el límite de las medidas a la aprobación de la liquidación del crédito contenido en auto del 15 de septiembre de 2023, por la suma de «siete mil setecientos seis millones cuatrocientos setenta mil doscientos sesenta y seis mil pesos con diez centavos, [...], valor que deberá ser aumentado en un 50% de conformidad con lo preceptuado en el numeral 10 del artículo 59350 del Código General del Proceso» (sic).

1.9. Lo anterior con la precisión de que, «podrían ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación “salvo: i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público

y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito [...]» (sic).

1.10. El 10 de junio de 2025, el departamento instauró incidente de desembargo respecto de la cuenta 979038577 del Banco de Bogotá, al corresponder «a recursos del Sistema General de participaciones, los cuales son de naturaleza inembargable y se destinan específicamente al pago de la nómina del personal docente y administrativo de la Secretaría de Educación Departamental» (sic).

1.11. El 15 de julio de 2025, el juzgado levantó la medida cautelar de embargo respecto de las cuentas del departamento que se encontraban a disposición de la Fiduciaria de Bogotá SA, correspondientes, entre otras, a «los dineros de esa misma entidad que se encuentran en la cuenta No. 979038577 – Recursos del Sistema General de Participaciones destinados a pagar la Nómina de los Docentes y Administrativos de la Secretaría de Educación Departamental del Chocó, dado que se trata de recursos inembargables conforme a la causal 1 del artículo 594 del C.G.P. [...]» (sic).

1.12. El día 16 siguiente, el juzgado dejó sin efecto la anterior decisión y en firme la orden de embargo respecto de la referida cuenta del Banco de Bogotá [cuenta 979038577]. Decisión contra la cual, el departamento interpuso recursos de reposición y en subsidio de apelación, en razón a que, en lo que ha esta se refería no se había suscitado ninguna controversia, ni fue objeto de estudio por el Tribunal Administrativo del Chocó en su momento.

1.13. En tal sentido, respecto del embargo de dicha cuenta bancaria solo se había presentado el incidente de desembargo [10 de junio de 2025]. Oportunidad en la que también se solicitó «el amparo del derecho al debido proceso, porque el auto del 16 de julio [...] no era congruente y veraz en torno a lo que fue decidido por el Superior el 17 de mayo» (sic). Petición reiterada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el 19 de julio de 2025.

1.14. El 16 de septiembre de 2025, el juez primero administrativo del Circuito Judicial de Quibdó se declaró impedido para continuar con el conocimiento del asunto, en razón a la queja disciplinaria que por tales hechos interpuso el departamento del Chocó en su contra.

1.15. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó, bajo el radicado 27001333300220250015400², en auto del 27 de octubre de 2025 aceptó el impedimento manifestado. El 2 de diciembre siguiente resolvió no reponer la decisión recurrida ante su homólogo, rechazó el recurso de apelación y se estuvo a la resuelto en auto proferido el 17 de mayo de 2024 por el Tribunal Administrativo del Chocó.

1.16. Respecto de la anterior decisión, de forma inmediata, el ente departamental interpuso recurso de queja, en cuanto rechazó el de apelación. En la misma fecha la ANDEJ solicitó la nulidad de todo lo actuado por violación al debido proceso, y posteriormente, también recurso de reposición y, en subsidio queja, bajo supuestos similares. (a la fecha no se han resuelto)

² Corresponde al nuevo radicado asignado al expediente ejecutivo objeto de litis.

II. Consideraciones

2.1. De la admisión de la solicitud de tutela

2. Sería del caso decidir acerca admisión de la tutela de la referencia, sin embargo, llama la atención que el asunto fue conocido en un primer momento por el Tribunal Administrativo del Chocó. Oportunidad en la que adelantó las siguientes actuaciones:

i) En auto del 14 de enero de 2026 admitió la solicitud de tutela, ordenó notificar como demandantes a los Juzgados Primero y Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó y al Banco de Bogotá – Seccional Quibdó; vinculó a todos aquellos que integraron la parte activa en el proceso ejecutivo objeto de litis, negó la solicitud de medida cautelar y solicitó en préstamo el expediente ejecutivo 27001-33-33-002-2025-00154-00.

ii) En auto del 16 de enero de 2026 aceptó la coadyuvancia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y ratificó la negativa frente a la solicitud de medida cautelar.

iii) En auto del 20 de enero de 2026 remitió el expediente a esta corporación para su conocimiento, al considerar que, «puede tener interés en la Litis planteada en la solicitud de amparo, por haber emitido la providencia interlocutoria 0540 del 17 de mayo de 2024, la cual definió el objeto planteado en la presente acción de tutela».

3. Así, las actuaciones que anteceden, adelantadas por el Tribunal Administrativo del Chocó conservaran plena validez, por lo que simplemente se avocará el conocimiento de la solicitud de tutela de la referencia en el estado en que se encuentra, en aras de continuar con su trámite sin entorpecerlo o dilatarlo, toda vez que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado.

4. En razón a lo manifestado en auto del 20 de enero de 2026, es evidente el interés que le asiste al Tribunal Administrativo del Chocó en el asunto bajo estudio, por lo cual se ordenará su vinculación en calidad de demandado.

5. Ahora, en cuanto a la solicitud de medida provisional, si bien es cierto ya fue decidida desfavorablemente, se recuerda que, de conformidad con el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, esta puede ser decretada en cualquier momento, desde la admisión de la solicitud. Dice la norma:

«[...] Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante. [...]

6. Por ello, y en razón del escrito presentado el 26 de enero de 2026 por el departamento del Chocó, en el que insistió en el decreto de la medida provisional y presentó argumentos adicionales con ocasión del cese de actividades de la comunidad docente y administrativa de la Secretaría de Educación Departamental y el no inicio de la jornada escolar 2026 de los niños, niñas y adolescentes del departamento, el despacho considera necesario pronunciarse al respecto, tal como se hará a continuación.

2.2. De la solicitud de medida provisional

7. La Constitución Política definió, como uno de sus pilares, «asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz»³, por lo cual, definió a la acción de tutela como el procedimiento preferente y sumario, para lograr «la protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública»⁴.

8. Esta finalidad fue reforzada a través del Decreto 2591 de 1991⁵, en tanto revistió a los jueces de la República con la potestad de adoptar medidas inmediatas en aras de proteger aquellos derechos que se pudieren encontrar amenazados o vulnerados desde la presentación de la demanda, para evitar la configuración de perjuicios inminentes y ciertos, hasta tanto se emita una decisión de fondo⁶.

9. Así, en los términos del artículo 7 *ibidem*, el juez de tutela «podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante». En cuanto a los requisitos para su procedencia, la Corte Constitucional en auto 318 de 2018⁷ los delimitó así:

«[...] (i) Que la solicitud de protección constitucional contenida en la acción de tutela tenga vocación aparente de viabilidad por estar respaldada en fundamentos: (a) fácticos posibles y (b) jurídicos razonables, es decir, que exista la apariencia de un buen derecho (*fumus boni iuris*);

(ii) Que exista un riesgo probable de que la protección constitucional pretendida pueda verse afectada considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (*periculum in mora*); y

(iii) Que la medida provisional solicitada no genere un daño desproporcionado a quien afecta directamente. [...]».

10. En cuanto a dichos requisitos, en auto 259 de 2021⁸ señaló:

«[...] 22. El primer requisito (*fumus boni iuris*), remite a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho o a la protección del interés público invocado como fundamento de la pretensión principal de la demanda de amparo.^[14] Aunque, como es apenas obvio en la fase inicial del proceso, no se espera un nivel total de certeza sobre

³ Preámbulo

⁴ Artículo 86

⁵ Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política

⁶ Artículo 7

⁷ MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸ Corte Constitucional. MP Diana Fajardo Rivera.

el derecho en disputa, sí es necesario un estándar de veracidad apenas mínimo. Esta conclusión debe estar soportada en las circunstancias fácticas presentes en el expediente y en apreciaciones jurídicas razonables, sustentadas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

23. El segundo requisito (*periculum in mora*) tiene que ver con el riesgo de que, al no adoptarse la medida cautelar, sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso.^[15] Este análisis recoge así los criterios (ii) y (iii) del juicio inicialmente formulado por la jurisprudencia constitucional. Implica tener un alto grado de convencimiento de que la amenaza de perjuicio es cierta, y que el daño, por su gravedad e inminencia, requieran medidas urgentes e impostergables para evitarlo.

24. Los dos pasos descritos deben operar conjuntamente. Precisamente, el segundo requisito (*periculum in mora*) impide que el juez de tutela profiera una orden ante la simple apariencia de verdad (*fumus bonis iuris*) de la solicitud de amparo. La medida provisional no es el escenario procesal para resolver el asunto de fondo, así se cuente con todos los elementos para tomar una decisión. El Artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 solo se activa cuando, además de la apariencia de verdad, se requiera la intervención urgente del juez. A su vez, esto supone la amenaza de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental o al interés público, que no podría ser corregido en la sentencia final.

25. El tercer requisito incorpora el concepto de la proporcionalidad al análisis. Si bien en esta fase inicial no es dable desarrollar plenamente el juicio de proporcionalidad, sí es necesario ponderar entre los derechos que podrían verse afectados con la medida. La ponderación que esta etapa demanda funge como una última salvaguarda en favor del ciudadano. Evita que se tomen medidas que, aunque podrían estar justificadas legalmente, ocasionarían un perjuicio grave e irreparable. La proporcionalidad no supone un estándar universal y a priori de corrección, sino que exige una valoración que atienda las particularidades de cada caso concreto.

26. En síntesis, una determinación provisional tiene que ser una decisión “razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada.”^[16] Para ello, el juez de tutela debe constatar que el derecho o interés público que se busque proteger transitoriamente tenga vocación de veracidad (*fumus boni iuris*), pero, además, que su protección resulte impostergable ante la gravedad e inminencia del perjuicio irremediable que se cierne (*periculum in mora*). Luego de esto, el juez debe verificar que la medida adoptada no comporte resultados o efectos desproporcionadas para quien resulte afectado por la decisión. [...]».

11. En uso de tal facultad, la parte demandante solicitó como medida provisional:

«[...] De conformidad con lo explicado, resulta claro que, en el presente caso, al igual que en el Auto 196 de 2025 de la Corte Constitucional, se cumplen los requisitos para que la respectiva autoridad judicial decrete como medida provisional la suspensión de los efectos de los autos del 16 de julio y 2 de diciembre de 2025 mediante los cuales se mantuvo el embargo y la retención de los recursos de la cuenta 979038577 del Banco de Bogotá, [...]». (sic)

12. El departamento demandante consideró que su requerimiento de urgencia satisface los requisitos de *fumus boni iuris*, *periculum in mora* y proporcionalidad, con ocasión de:

- (i) la evidente violación de su derecho al debido proceso al decretarse la retención y embargo de la cuenta de ahorros 979038577 del Banco de Bogotá, con

carácter inembargable de conformidad con la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia constitucional, cuyos recursos allí recaudados obedecen a aquellos del Sistema General de Participaciones, con destinación específica a la educación (pago de la nómina de docentes y administrativos de la secretaria de Educación del Departamento);

- (ii) el perjuicio irremediable que se ha venido causando ante la falta de pago de los salarios del mes de diciembre de 2025 de los docentes y administrativos de la Secretaría de Educación del departamento; y
- (iii) resultaría proporcional, «ya que con esta lo único que se pretende es suspender de manera temporal, mientras se toma una decisión de fondo, el embargo que recae sobre las cuentas que contienen recursos del SGP del sector educación[, por lo que, la] medida solicitada salvaguardaría temporalmente el interés público, que se traduce en la protección de los derechos fundamentales a la educación de los niños, niñas y adolescentes del Chocó, así como el mínimo vital de los maestros y el personal administrativo del departamento» (sic).

13. Con escrito del 26 de enero de 2026⁹, el departamento del Chocó adicionó e insistió ante esta corporación en la urgencia de la medida provisional solicitada, en razón a que «el impago de los salarios correspondientes al mes de diciembre de 2025 provocó que los sindicatos de docentes del departamento, y el área administrativa correspondiente a la secretaría de educación de la misma gobernación del Chocó también afectada en su nómina, se declararan en huelga; señalando que no retornarán a sus plazas de trabajo hasta que la entidad haga efectivo dicho pago, [...]» (sic).

14. El inicio del calendario escolar del departamento programado para el 12 de enero de 2026 fue suspendido, lo que «llevó a la Gobernación a declarar la emergencia educativa en los 30 municipios no certificados del departamento. Mediante la expedición del Decreto 018 del 16 de enero de 2026, de declaratoria de emergencia educativa, con el que se busca adoptar medidas administrativas, jurídicas y excepcionales que garanticen el pago de la nómina de docentes, directivos y administrativos y otras medidas, para asegurar normalidad del servicio educativo [...]» (sic).

15. En reunión concertada el 23 de enero del 2025 con la gobernación, las organizaciones sindicales del sector educación del departamento manifestaron «que no retomarán labores, ni los docentes acudirán a sus plazas de trabajo, hasta que se haga efectivo el pago de los salarios de diciembre de 2025» (sic).

16. En este punto, para decidir acerca de la medida provisional solicitada se considera necesario recordar de forma puntual el contenido de las decisiones de embargo proferidas en el proceso ejecutivo objeto de *litis*, así:

12.1. El 27 de marzo de 2023, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó resolvió:

⁹ Ver ítem 5 de Samai. Adjunto denominado «19_MemorialWeb_Petición-ADICIONASOLICITUD(.pdf) NroActua 5».

«[...] PRIMERO: DECRETAR EL EMBARGO Y RETENCIÓN de los dineros que posee la entidad ejecutada DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ, CON NIT. 891.680.010-3 hasta la suma de DIECISIETE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$17.000.000.000), en las entidades financieras:

| ENTIDAD FINANCIERA | N° DE CUENTA BANCARIA | CLASE DE CUENTA |
|--|-----------------------|-----------------|
| BANCO DE BOGOTÁ Cra 4 | 578-491490 | AHORRO |
| BANCO DE BOGOTÁ “ “ | 578-541377 | AHORRO |
| BANCO DE BOGOTÁ “ “ | 578-498511 | AHORRO |
| BANCO DE BOGOTÁ “ “ | 578-498529 | AHORRO |
| BANCO DE BOGOTÁ “ “ | 578-542482 | AHORRO |
| BANCO DE BOGOTÁ “ “ | 536-29984825 | CORRIENTE |
| FIDUAGRARIA | 1730 | |
| BANCO DE BOGOTÁ Cra 7 calle 26 Esquina | 979-038577 | AHORRO |
| BANCO DE BOGOTÁ Cra 7 Calle 26 Esquina | 979-026606 | AHORRO |

Lo anterior, de conformidad a lo dispuesto en los numerales 1 y 10 del artículo 593 del CGP, de conformidad a lo dispuesto en la parte considerativa de esta providencia. [...]»

12.2. Contra la anterior decisión, el departamento del Chocó interpuso recurso de apelación en razón a que las cuentas embargadas obedecían a dineros destinados al gasto social.

16.3. El 17 de mayo de 2024, el Tribunal Administrativo del Chocó resolvió, en lo que interesa al caso:

«[...] PRIMERO: **REVOCAR PARCIALMENTE los autos de fecha 27 de marzo y 25 de julio de 2023**, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, en este sentido, se ordena el levantamiento de las medidas de embargo decretadas respecto de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales “FONPET”, del Sistema General de Regalías, de la Sobre tasa a la Gasolina y de las rentas relacionadas con el consumo de licor, pertenecientes al Departamento del Chocó.

Y además, se ordena ajustar el límite de las medidas cautelares decretadas mediante los autos objeto de apelación, conforme el valor establecido en el auto de fecha 15 de septiembre de 2023, por medio del cual se aprobó la liquidación del crédito en la suma de siete mil setecientos seis millones cuatrocientos setenta mil doscientos sesenta y seis mil pesos con diez centavos (\$7.706.470.266,10), valor que deberá ser aumentado en un 50% de conformidad con lo preceptuado en el numeral 10 del artículo 59350 del Código General del Proceso.

SEGUNDO: **CONFIRMAR en lo demás los autos de fecha 27 de marzo y 25 de julio de 2023**, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, por medio de los cuales se decretó el embargo y retención de los dineros del Departamento del Chocó depositados en cuentas bancarias, **con la precisión** de que podrán ser objeto de embargo **las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas** que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo: i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA., de conformidad con lo analizado en esta providencia. [...]». (sic) [Se resalta]

16.4. El 15 de julio de 2025, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó, al resolver una solicitud de desembargo y/o levantamiento de unas medidas cautelares, resolvió:

«[...] En consideración a lo anterior, y en especial el oficio del mes de octubre de 2024, suscrito por la FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A, se ordenará el desembargo de las cuentas que posea el Departamento del Chocó en las que se manejan los dineros correspondientes al Plan Departamental de Aguas, destinados al Agua Potable y Saneamiento Básico para la prestación de Servicio Público y Derecho Fundamental de agua potable y saneamiento básico S.G.P, así como los dineros que se encuentran en la Cuenta No. 979038577- Recursos de Sistema General de Participaciones, destinados a pagar la Nómina de Docentes y Administrativos de la Secretaria de Educación del Departamental del Chocó, dado que se trata de recursos inembargables conforme a la causal 1 del artículo 594 del C.G.P.

Si al momento de la notificación y/o comunicación de esta providencia la medida ya se hubiere hecho efectiva por parte de la entidad FIDUCIARIA DE BOGOTÁ S.A – Banco de Bogotá, por secretaria realícese la devolución de dichos dineros a la cuenta de origen. [...]». (sic) [Se resalta]

12.5. En providencia del 16 de julio de 2025, con fundamento en el auto interlocutorio proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó el 17 de mayo de 2024, el juzgado administrativo, en cuanto a la inembargabilidad de la cuenta de ahorros 979038577 del Banco de Bogotá, resolvió dejar sin efecto su decisión anterior y:

«[...] mantener la orden de embargo que pesa sobre la Cuenta No. 979038577, en cumplimiento a lo dispuesto por el H. Tribunal Administrativo del Chocó mediante Interlocutorio No. 0540 del 17 de mayo de 2024.

Así las cosas, el Banco de Bogotá deberá cumplir la orden de embargo emitida por el H. Tribunal Administrativo del Chocó, en lo que corresponde a la cuenta No. 979038577 hasta el monto establecido en el auto de 08 de julio de 2025, visible a índice electrónico No. 172 del expediente SAMAI, por medio del cual, se aprobó la liquidación del crédito, por la suma de NUEVE MIL SEISCIENTOS DIECISÉIS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y NUEVE PESOS CON OCHENTA CENTAVOS M/CTE (\$9.616'478.449,80). [...]».

16.5. Contra la anterior decisión, el departamento de Chocó interpuso recurso de reposición. Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitó el levantamiento de la medida de embargo respecto de la cuenta de ahorros 979038577 del Banco de Bogotá.

16.6. El juez primero administrativo del circuito judicial de Quibdó manifestó impedimento para conocer del asunto, en razón a la queja disciplinaria interpuesta por el departamento del Chocó en su contra.

16.7. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó aceptó el impedimento manifestado por su homólogo, y asumió el conocimiento del asunto, pero bajo el radicado 27001 33 33 002 2025 00154 00. En providencia del 2 de

diciembre de 2025, en cuanto a los recursos y peticiones de desembargo pendientes de resolución resolvió:

«[...] PRIMERO: NO REPONER providencia interlocutoria del 16 de julio de 2025, por medio de la cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, dispuso efectuar control de legalidad a la actuación.

SEGUNDO: Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto en subsidio por parte del Departamento del Chocó, en atención a que la decisión por medio de la cual se efectúa control de legalidad no se encuentra enlistada en el artículo 321 del Código General del Proceso.

TERCERO: ESTESE a lo resuelto por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante providencia interlocutoria No. 540 del 17 de mayo de 2024, respecto de la solicitud de levantamiento de embargo elevada por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

CUARTO: Por secretaria del despacho dar respuesta a la comunicación GOAE - EMB202303291141778-2 del 26 de agosto de 2025, al Banco de Bogotá, señalando que el límite de la medida decretada corresponde a la suma de catorce mil cuatrocientos veinticuatro millones setecientos diecisiete mil seiscientos setenta y cuatro pesos con siete centavos (\$14.424.717.674,7) que corresponde a la liquidación del crédito aprobada aumentada en un 50% de conformidad con lo preceptuado en el numeral 10 del artículo 59350 del Código General del Proceso, a efecto de que se pongan a disposición de este despacho en atención a haber asumido conocimiento en virtud del impedimento del señor Juez Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, declarado fundado. Verificado lo anterior procédase a la entrega de los depósitos judiciales existentes a favor del proceso al apoderado de la parte ejecutante, con facultad de recibir; hasta la suma determinada en la providencia que dispuso respecto de la reliquidación del crédito. Háganse los fraccionamientos a que haya lugar.

QUINTO. Fíjense como agencias en derecho la suma de cuatrocientos sesenta y dos millones trescientos ochenta y ocho mil doscientos quince pesos con noventa y seis centavos (\$462.388.215.96).

SEXTO. Levantar las ordenes de embargo decretadas sobre las cuentas bancarias No. 0979038601 y 0979038577 del Banco de Bogotá y de propiedad del Departamento del Chocó. Por secretaria líbrense los oficios para tal fin de manera inmediata. [...]». (sic)

16.8. Respecto de la anterior decisión, el departamento de Chocó interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación, y la ANDJE solicitud de nulidad de lo actuado. Requerimientos pendientes de resolución.

17. De acuerdo con las actuaciones judiciales que anteceden, se observa que la medida provisional solicitada por el departamento del Chocó y coadyuvada por la ANDJE tiene vocación de prosperidad, como se pasará a explicar. No sin antes advertir que, si bien el despacho no desconoce que el asunto podría carecer del requisito de la subsidiariedad en razón a los recursos y peticiones pendientes de resolver por parte del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó, la actual situación de cese de actividades en que se encuentran los docentes y administrativos de la Secretaría de Educación del Chocó, con ocasión de la falta de pago de sus salarios correspondiente a diciembre de 2025, evidencia una flagrante afectación de sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo.

18. Situación que repercutió de manera directa en la trasgresión del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes del departamento,

quienes no han podido dar inicio a su calendario escolar 2026, tal como lo puso de presente el departamento demandante en escrito radicado el 26 de enero de 2026. Así, se recuerda la prevalencia que la Constitución Política reconoció en su artículo 44¹⁰ a sus derechos.

19. Como se observa, resulta urgente y necesaria la intervención del juez de tutela en esta oportunidad en aras de tomar las medidas constitucionalmente procedentes para lograr el cese o la mitigación de la presunta vulneración de las garantías fundamentales referidas, pues, «podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso».¹¹

20. A juicio del despacho, desde una valoración inicial y sumaria propia de la fase cautelar, la solicitud de suspensión del embargo que recayó sobre la cuenta de ahorros 979038577 del Banco de Bogotá, del departamento del Chocó, cumple de manera concurrente con los presupuestos de *fumus boni iuris*, *periculum in mora* y proporcionalidad, exigidos por la jurisprudencia constitucional para la procedencia de las medidas provisionales en sede de tutela.

21. Sin pretender un prejuzgamiento en el asunto, de las pruebas aportadas hasta este momento, se puede evidenciar que dicha orden careció del análisis pertinente de cara a que se trató de una cuenta madre del ente departamental, en la que se recibían recursos del Sistema General de Participaciones, con destinación específica al pago de la nómina de docentes y personal administrativo de la Secretaría de Educación del Chocó, tal como se puede leer de la certificación correspondiente:

| | | |
|--|--|------------------------------------|
| Banco de Bogotá  | Certificación Bancaria Cuenta Maestra | Código: GCM_FOR_025 |
| | | Versión: V1 |
| | | Fecha de actualización: 29/09/2022 |

CERTIFICACIÓN BANCARIA

El Banco de Bogotá, informa que el titular GOBERNACION DEL CHOCO (identificado(a) con el NIT. 8916800103, está vinculado(a) con el Banco con el siguiente producto:

| | |
|---------------------------------|---|
| Tipo de Cuenta: | AHORRO |
| Número Cuenta: | 979038577 |
| Fecha de apertura de la cuenta: | 14/11/2017 |
| Tipo de Cuenta Maestra: | Cuenta Maestra Ministerio de Educación |
| Tipo de Recurso: | Prestación del Servicio - Nómina |
| Nomenclatura de cuenta: | GOBERNACION DEL CHOCO CUENTA MAESTRA SN |
| Oficina de Radicación: | 2037 |

La cuenta maestra a la fecha se encuentra activa, genera rendimientos financieros, está exenta de los cobros de Gravámenes a los Movimientos Financieros y Retención en la Fuente.

¹⁰ Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás

¹¹ Artículo 7 del Decreto 2591 de 1991.

22. En ese sentido, pareciera que tales recursos se encontraran sometidos a un régimen jurídico especial de destinación específica e inembargabilidad, por lo que no pudieran ser objeto de embargo, pignoración ni de ningún otro tipo de afectación, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 y la sentencia C-793 de 2002 de la Corte Constitucional, en la que se consideró que «las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715». Análisis que se echa de menos en las decisiones cuya suspensión de sus efectos se pretende, lo cual, permite advertir, *prima facie*, una afectación al derecho fundamental al debido proceso.

23. Adicionalmente, tal como se señaló líneas atrás, la orden de retención y embargo ha generado la afectación real, actual y grave sobre derechos fundamentales de terceros, lo cual que satisface el requisito del *periculum in mora*. En tal sentido, el departamento del Chocó puso de presente que la imposibilidad de disponer de los recursos contenidos en la cuenta bancaria objeto de *litis*, contribuyó en el no pago de los salarios correspondientes al mes de diciembre de 2025 de los docentes y del personal administrativo del sector educativo, lo que derivó en la declaratoria de cese de actividades por parte de las organizaciones sindicales, la no iniciación del calendario escolar 2026 y la posterior declaratoria de emergencia educativa mediante el Decreto 018 del 16 de enero de 2026.

24. Situación que comprometió de manera directa no solo el mínimo vital y el derecho al trabajo de los servidores públicos afectados, sino, de forma aún más grave, el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes del departamento, quienes se han visto privados del acceso al servicio educativo en razón de una controversia patrimonial que, por mandato constitucional y legal, no puede resolverse a costa de los recursos destinados al gasto social. De esta manera, se hace evidente que la prolongación de la medida de embargo durante el trámite de la tutela tornaría inocuo o tardío cualquier pronunciamiento posterior, pues el daño que hoy se produce es progresivo, masivo e irreparable.

25. Finalmente, en lo que al juicio de proporcionalidad de refiere, es claro que la suspensión provisional del embargo sobre la pluricitada cuenta bancaria no implica el desconocimiento ni extinción de la obligación a ejecutar, ni la eliminación de las garantías del acreedor, las cuales se podrían garantizar a través de otros bienes o recursos del ente territorial que no se encontraran afectados por el principio de inembargabilidad constitucional y legal. Además, no se puede desconocer que la continuidad del embargo comporta una carga desproporcionada para la colectividad docente, administrativa y estudiantil de la Secretaría de Educación del Chocó, al sacrificar sus derechos a la educación y al mínimo vital en aras de una satisfacción patrimonial.

26. Por lo anterior, y sin que ello implique un prejuzgamiento sobre el fondo del litigio, el despacho advierte que la suspensión provisional de los efectos de los autos del 16 de julio y 2 de diciembre de 2025, en lo que respecta al embargo y retención de los recursos depositados en la cuenta de ahorros 979038577 del Banco de Bogotá, resulta una medida urgente, necesaria y transitoria para evitar la consolidación de

una vulneración grave y continuada de derechos fundamentales, y para preservar la eficacia de la eventual decisión de fondo que se deba adoptar.

En consecuencia, se

Resuelve

Primero. Avocar el conocimiento de la solicitud de tutela instaurada por el departamento del Chocó contra el Juzgado Primero Administrativo de Quibdó, el Juzgado Segundo Administrativo de Quibdó y el Banco de Bogotá – Seccional Quibdó, en el estado en que se encuentra.

Segundo. Decretar la medida provisional solicitada. En consecuencia, ordenar:

- i) al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó suspender provisionalmente y de manera inmediata los efectos de los autos del 16 de julio y 2 de diciembre de 2025, proferidos en el expediente ejecutivo 27001-33-33-002-2025-00154-00 (antes 27001-33-33-001-2009-00367-01), y
- ii) al Banco de Bogotá levantar en similares términos la medida de retención y embargo de la cuenta de ahorros 979038577- Recursos de Sistema General de Participaciones, destinados a pagar la Nómina de Docentes y Administrativos de la secretaria de Educación.

La suspensión permanecerá vigente hasta en el momento en el cual se profiera sentencia.

Tercero. Vincular, en calidad de demandado, al Tribunal Administrativo del Chocó.

Cuarto. Por la Secretaría General de la corporación:

- Notificar, por el medio más expedito y a la mayor brevedad, al Tribunal Administrativo del Chocó de esta providencia, para lo cual deberá hacerle llegar copia de esta y del escrito tutela para que, si a bien lo tiene, dentro de las 24 horas siguientes al recibo de la notificación rinda informe sobre los hechos planteados.
- Requerir al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Quibdó y al Tribunal Administrativo del Chocó para que, en el improrrogable término de 2 días, contados a partir del recibo de la notificación, alleguen en medio magnético el expediente ejecutivo identificado con el radicado 27001-33-33-002-2025-00154-00 (antes 27001-33-33-001-2009-00367-00/01) impetrado por Rogerio Fulton Velásquez Echeverry y otros contra el departamento del Chocó.

Notifíquese y Cúmplase

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado electrónicamente

Se deja constancia de que esta providencia se firma en forma electrónica mediante el aplicativo Samai, de manera que el certificado digital que arroja el sistema valida la integridad y autenticidad del presente documento en el link <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>