

**LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS EJECUTIVOS
FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS JUDICIALES POR PARTE DE
ENTES TERRITORIALES EN COLOMBIA (2020-2024)¹**

*The Effectiveness of Interim Measures in Enforcement Proceedings Against the Non-Compliance
with Judicial Rulings by Territorial Entities in Colombia (2020–2024)*

Yesenia Yohana Solano Mendoza²

RESUMEN

En un Estado Social y Democrático de Derecho, la eficacia de las medidas cautelares constituye un elemento decisivo de la tutela judicial efectiva, pues el valor de las decisiones judiciales depende de su cumplimiento material y no de su simple declaratoria. Entre 2020 y 2024, el sistema jurídico colombiano ha enfrentado una tensión persistente entre la autoridad del juez y las restricciones impuestas por la estructura fiscal y administrativa de los entes territoriales, donde la sostenibilidad fiscal y la inembargabilidad presupuestal operan como obstáculos habituales para ejecutar providencias en firme.

El análisis, sustentado en una metodología cualitativa, documental y hermenéutica, identifica causas normativas, institucionales y operativas que limitan el alcance real de las medidas cautelares y afectan directamente la tutela judicial efectiva. Los hallazgos evidencian una problemática estructural marcada por rigidez fiscal, desarticulación institucional y fallas operativas que debilitan la fuerza coercitiva de las órdenes judiciales; superar esta fractura demanda armonizar sostenibilidad fiscal y derechos fundamentales, revisar la inembargabilidad presupuestal y fortalecer mecanismos interinstitucionales que aseguren el cumplimiento real de las decisiones judiciales.

¹ Este artículo hace parte del proyecto de investigación “LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN PROCESOS EJECUTIVOS FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS JUDICIALES POR PARTE DE ENTES TERRITORIALES EN COLOMBIA (2020-2024)”.

²Estudiante de Maestría en Derecho Público, Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, yeseniasolano@usantotomas.edu.co, https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0002250279, <https://orcid.org/0009-0004-7527-6367>, <https://scholar.google.com/citations?user=5G-3GnUAAAAJ&hl=es>.

Palabras claves: Derecho público, medidas cautelares, tutela judicial efectiva, sostenibilidad fiscal, inembargabilidad presupuestal.

ABSTRACT

In a Social and Democratic State governed by the Rule of Law, the effectiveness of interim measures is a decisive element of effective judicial protection, as the value of judicial decisions depends on their material enforcement rather than their mere declaration. Between 2020 and 2024, the Colombian legal system has faced persistent tension between judicial authority and the restrictions imposed by the fiscal and administrative structure of territorial entities, where fiscal sustainability and the immunity of public funds from seizure regularly act as common obstacles to enforcing final rulings.

This analysis, based on a qualitative, documentary, and hermeneutic methodology, identifies normative, institutional, and operational causes that limit the real scope of interim measures and directly affect effective judicial protection. The findings reveal a structural issue marked by fiscal rigidity, institutional disarticulation, and operational shortcomings that weaken the coercive force of judicial orders. Overcoming this divide requires harmonizing fiscal sustainability with fundamental rights, revisiting budgetary immunity, and strengthening inter-institutional mechanisms to ensure the actual enforcement of judicial decisions.

Keywords: Public law, precautionary measures, effective judicial protection, fiscal sustainability, budgetary immunity.

INTRODUCCIÓN

En el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, la eficacia de las decisiones judiciales no puede concebirse como un simple cumplimiento formal, sino como la expresión real del deber estatal de garantizar la tutela judicial efectiva. Este principio, núcleo del debido proceso, adquiere especial relevancia cuando la ejecución de una providencia judicial depende de la voluntad o capacidad operativa de los entes territoriales, cuya posición como deudores institucionales plantea una tensión estructural entre el poder jurisdiccional y los límites administrativos del aparato estatal.

En el contexto colombiano, entre los años 2020 y 2024, se evidencia una tensión persistente entre el derecho del acreedor judicial a obtener el cumplimiento efectivo de lo ordenado y la reiterada invocación de prerrogativas como la inembargabilidad presupuestal, la sostenibilidad fiscal y la continuidad del servicio público. Esta situación, reconocida por la doctrina garantista (Alexy, Ferrajoli) y la jurisprudencia constitucional, especialmente en las sentencias C-284 de 2014 y C-043 de 2021, ha generado un fenómeno de resistencia institucional que limita la eficacia material de las medidas cautelares y afecta de manera directa la protección de los derechos fundamentales.

El objetivo general del presente estudio es analizar las barreras jurídicas, institucionales y operativas que restringen la eficacia de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos frente al incumplimiento de providencias judiciales por parte de los entes territoriales en Colombia, durante el periodo 2020-2024, así como valorar su impacto sobre el principio de tutela judicial efectiva. El problema jurídico que orienta este estudio se formula en los siguientes términos: ¿cuáles son los factores estructurales, normativos, institucionales y operativos que limitan la eficacia de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos adelantados contra entes territoriales en Colombia durante el periodo 2020–2024 y cómo afectan la garantía de la tutela judicial efectiva?

La investigación se desarrolla con una metodología cualitativa, de carácter documental y hermenéutico, sustentada en el análisis de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Se toma como fundamento la teoría garantista de Robert Alexy y Luigi Ferrajoli, los lineamientos de

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los precedentes constitucionales recientes, lo que permite examinar el fenómeno desde una perspectiva crítica que trasciende la lectura literal de la norma.

El análisis parte de una reflexión sobre el papel de las medidas cautelares como verdaderas garantías procesales y no como simples formalidades previas al incumplimiento. En este sentido, se busca aportar elementos que contribuyan a repensar la función judicial frente al poder público, especialmente en escenarios donde el Estado actúa simultáneamente como deudor y ejecutor de sus propias obligaciones.

El artículo se estructura en tres apartados: el primero aborda los fundamentos teóricos y doctrinales que sustentan la noción de eficacia judicial en el derecho procesal contemporáneo; el segundo examina las limitaciones normativas, institucionales y jurisprudenciales que afectan la aplicación de las medidas cautelares frente a los entes territoriales; y el tercero presenta los hallazgos más relevantes, conclusiones y propuestas de fortalecimiento orientadas a garantizar la efectividad material de las decisiones judiciales en Colombia.

MARCO TEÓRICO

Perspectiva internacional con fundamentos teóricos y doctrinales

La eficacia de las medidas cautelares ha sido objeto de profundas reflexiones tanto en el derecho comparado como en los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos. Estas figuras procesales, lejos de ser simples mecanismos accesorios, han sido conceptualizadas como herramientas de aseguramiento real del derecho sustancial. No se trata únicamente de impedir un perjuicio durante el trámite del proceso, sino de preservar la posibilidad de que el fallo final no sea una formalidad vacía, sino un acto de transformación concreta.

Desde una perspectiva garantista, Robert Alexy sostiene que la efectividad de una decisión jurídica no puede desvincularse de su capacidad de ser ejecutada, dado que una norma sin consecuencias reales carece de fuerza normativa. Por ello, los derechos fundamentales requieren instrumentos procesales que garanticen su efectividad (Alexy, 1993, pág. 45). Esta afirmación, lejos de ser retórica teórica, revela una verdad contundente: el derecho que no puede hacerse cumplir es un derecho ilusorio. En esa línea, la teoría jurídica no se queda en lo declarativo; avanza hacia lo operativo, lo ejecutable, lo que puede hacerse valer frente al poder público.

En el mismo sentido, Luigi Ferrajoli propone “llamar garantía a toda obligación correspondiente a un derecho subjetivo, entendiendo por **“derecho subjetivo”** toda expectativa jurídica positiva (de prestaciones) o negativa (de no lesiones)” (Ferrajoli, 1999, pág. 9). Su teoría estructura una arquitectura jurídica donde cada derecho está vinculado a una obligación institucional concreta, no solo como posibilidad, sino como exigibilidad real. Sin garantía, el derecho es discurso sin vigencia. En este marco, las medidas cautelares dejan de ser meras prerrogativas del juez y se elevan como mecanismos imprescindibles para que la justicia tenga eficacia real y no simbólica.

Este enfoque se refuerza con los desarrollos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que define las medidas cautelares como herramientas esenciales para prevenir daños irreparables y garantizar derechos fundamentales en riesgo. Según este organismo, “una medida cautelar es un mecanismo de protección ante una situación de gravedad y urgencia que tiene como fin evitar daños irreparables a las personas o a los derechos que se pretenden proteger” (CIDH, s.f.). En contextos de omisión o incumplimiento sistemático, sobre todo en escenarios donde el Estado opera como deudor renuente, las medidas cautelares se configuran como puentes entre la esperanza jurídica y la garantía efectiva.

Así, tanto en la teoría garantista como en el sistema interamericano, las medidas cautelares no son simples accesorios procesales, sino verdaderos mecanismos de justicia preventiva cuya ineficacia por omisión estatal o por interpretación judicial limitada, puede traducirse en la vulneración directa de los derechos que se pretendían proteger. En consecuencia, su análisis no puede quedar al margen de las teorías constitucionales contemporáneas ni desligarse del compromiso del Estado con la tutela judicial efectiva.

Perspectiva Nacional

En el marco jurídico colombiano, las garantías de las medidas cautelares frente al incumplimiento de entes territoriales han sido objeto de múltiples aproximaciones doctrinales y jurisprudenciales que permiten construir una visión crítica sobre su alcance real. Las investigaciones más recientes advierten una constante: aunque estas herramientas procesales están consagradas en la norma, su aplicación efectiva dista mucho de constituirse en una garantía sustantiva del derecho.

Para comenzar, Meza Mendoza (2022), plantea una de las evaluaciones más críticas en torno a la operatividad de las medidas cautelares dentro del proceso contencioso administrativo.

Según la autora, *“las medidas cautelares, aunque previstas legalmente, encuentran barreras estructurales como la inembargabilidad, la falta de desarrollo reglamentario y el temor judicial al inferir en la esfera presupuestal del Estado”* (Meza Mendoza, 2022, p. 4). Esta postura revela que la formalización normativa no ha sido suficiente para enfrentar las condiciones prácticas que obstaculizan la ejecución judicial efectiva.

Así mismo, Salazar Dávila (2023), a pesar de enfocar su trabajo en el ámbito ambiental, identifica un patrón común en los procesos judiciales contra entes públicos. Señala que *“la inobservancia reiterada de las medidas cautelares por parte de la administración pública configura una forma velada de resistencia institucional a la ejecución de fallos judiciales”* (Salazar Dávila, 2023, p. 89-90). Esta afirmación sugiere que el problema trasciende el diseño normativo y se ancla en prácticas administrativas que socavan la autoridad judicial. Se trata, en otras palabras, de una forma institucionalizada de incumplimiento, disfrazada de legalidad presupuestal.

En igual sentido, Mayorga Penna (2024), aborda específicamente las implicaciones del principio de inembargabilidad en el sector salud, y concluye que *“las medidas cautelares pierden toda eficacia real cuando los jueces se ven limitados por restricciones fiscales legales que impiden afectar recursos indispensables para la prestación de servicios públicos”* (Mayorga Penna, 2024, p. 23). Este análisis permite inferir que el diseño fiscal colombiano limita severamente la posibilidad de adoptar medidas cautelares robustas frente al Estado colombiano, no se trata de una simple tensión técnica entre lo jurídico y lo financiero; lo que está en juego es la vigencia real del derecho.

Por otra parte, Castaño Quijano (2021), desde un enfoque más normativo, advierte que *“la sostenibilidad fiscal ha sido utilizada como escudo jurídico para incumplir providencias, distorsionando el sentido original de la inembargabilidad como una excepción excepcional”* (Castaño Quijano, 2021, p. 13). Su argumento refuerza la idea de que el equilibrio entre finanzas públicas y garantía de derecho aún no ha sido resuelto desde la jurisprudencia constitucional, generando zonas grises en la ejecución forzada contra entidades estatales.

A su vez, Sarasty Guerrero (2020), aportó un enfoque en lo territorial que visibiliza la afectación directa de la ineficacia judicial en comunidades vulnerables. En su investigación, afirma: *“la falta de cumplimiento de medidas cautelares ordenadas a favor de la comunidad Embera Katio evidencia una ruptura grave entre la decisión judicial y la acción estatal”* (Sarasty

Guerrero, 2020, p. 32). Lo anterior demuestra que la ineficacia no es solo procesal, sino profundamente social y política.

A esto se suma lo expresado por Carvajal Sánchez (2018), quien plantea que *“el juez constitucional debe romper con el rol pasivo y asumir una posición proactiva en la exigibilidad de derechos, Incluso si ello implica enfrentar resistencias institucionales”* (Carvajal Sánchez, 2018, p. 51). Su llamado destaca la importancia de la interpretación judicial en contextos donde las medidas cautelares deben cumplir un papel transformador.

Por su parte, Castellanos Araújo (2024) y la Jurisdicción Especial para la Paz (2020) ofrecen una perspectiva funcional y estratégica al considerar que los exhortos vinculantes, aunque no tengan naturaleza cautelar, pueden desempeñar un rol equivalente en contextos donde existe resistencia institucional al cumplimiento de órdenes judiciales (Castellanos Araújo, 2024, p. 59; Jurisdicción Especial para la Paz, 2020, p. 82). Este planteamiento abre la puerta a soluciones jurisprudenciales alternativas frente a la rigidez normativa.

Finalmente, González Sáez (2024), desde la experiencia de los jueces de restitución de tierras, sostiene que *“en muchos casos, sólo mediante medidas cautelares atípicas y creativas ha sido posible evitar que la sentencia se convierta en documentos simbólicos sin operatividad”* (González Sáez, 2024, p. 70). Esta observación subraya la necesidad de reinterpretar el alcance de las medidas cautelares en clave garantista y pragmática. El juez no solo dicta justicia; la construye, la moldea, y a veces cuando las normas lo permiten la defiende con herramientas fuera del molde clásico.

Para comprender la ineficacia recurrente de las medidas cautelares frente al incumplimiento de entidades territoriales en Colombia, es fundamental no solo mencionar el marco normativo, sino diseccionarlo en su arquitectura y contradicciones internas. Ello implica abordar tres Fuentes; la Constitución Política de Colombia de 1991, las normas procesales ordinarias y las interpretaciones jurisprudenciales de la corte constitucional. Pero no basta con nombrarlas, hay que analizarlas, leerlas con el bisturí afilado del garantismo y la hermenéutico jurídico.

La siguiente tabla sintetiza los principales fundamentos teóricos, doctrinales e internacionales que sustentan la comprensión de las medidas cautelares como instrumentos esenciales de garantía dentro del proceso judicial; se recogen los enfoques garantistas y

comparados más relevantes, destacando la relación entre la efectividad del derecho y su ejecución material, así como el papel del juez en la preservación del principio de tutela judicial efectiva:

Tabla 1: Perspectiva garantista, doctrinal e internacional

ENFOQUE	FUNDAMENTO JURÍDICO	ARGUMENTO	IMPORTANCIA
Naturaleza jurídica	Art. 229 y 29 C.P.	Las medidas cautelares garantizan que el fallo tenga eficacia real y no solo declarativa.	Sin cautelares, el derecho reconocido puede volverse ilusorio.
Eficacia del derecho sustantivo	Art. 11 CGP	La eficacia se mide en el cumplimiento: el proceso es medio, no fin.	El derecho solo existe cuando se ejecuta, no cuando se declara.
Teoría garantista	Alexy (1993) y Ferrajoli (1999)	No hay derecho sin garantía ni cumplimiento; la efectividad depende del aparato institucional.	La cautelar materializa el garantismo uniendo deber y ejecución.
Perspectiva internacional	CIDH – Medidas cautelares	Son mecanismos preventivos y su incumplimiento genera responsabilidad internacional.	La eficacia cautelar es obligación interna e internacional.
Doctrina nacional	Meza (2022), Salazar (2023), Castaño (2021)	El problema no es normativo, sino la resistencia institucional y fiscal para cumplir órdenes judiciales.	La ineficacia revela resistencia estatal, no falta de norma.
Efectos institucionales y sociales	Jurisprudencia y doctrina garantista	El incumplimiento erosiona legitimidad judicial y confianza ciudadana.	La eficacia cautelar sostiene la credibilidad del Estado de Derecho.
Síntesis teórica	Doctrina y jurisprudencia	La medida cautelar es frontera entre derecho proclamado y derecho cumplido.	Cuando falla, la justicia se convierte en ficción jurídica.

Fuente: Elaboración propia

La reflexión teórica permite advertir que la eficacia de las medidas cautelares constituye el punto de convergencia entre la norma y su materialización efectiva en la realidad jurídica. Las formulaciones garantistas desarrolladas por Alexy y Ferrajoli, al igual que la doctrina emanada del sistema interamericano, coinciden en una premisa esencial; un derecho que no puede ejecutarse carece de existencia sustantiva.

Bajo esta perspectiva, las medidas cautelares dejan de ser un apéndice procesal para convertirse en el instrumento más visible de la tutela judicial efectiva, pues en ellas se concreta la capacidad del Estado para transformar la declaración judicial en un resultado verificable. Cuando el aparato institucional se muestra incapaz de asegurar su cumplimiento, no solo se incumple una obligación jurídica de carácter vinculante, sino que se fractura la confianza pública en la administración de justicia, debilitando así uno de los pilares fundamentales del Estado Social y Democrático de Derecho.

Sello epistemológico de la maestría en Derecho Público - USTA: tridimensionalidad del Derecho Público en el marco del neoconstitucionalismo.

Desde el punto de vista epistemológico, el análisis se inscribe en el sello propio de la Maestría en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás, que concibe el Derecho Público desde una **tridimensionalidad estructural en el marco del neoconstitucionalismo**. En consecuencia, el problema de la eficacia de las medidas cautelares se analiza, en primer lugar, en su **dimensión normativa**, a partir de la Constitución de 1991, el Código General del Proceso, la Ley 819 de 2003, la Ley 715 de 2001 y la jurisprudencia constitucional reciente; en segundo lugar, en su **dimensión institucional**, examinando el comportamiento de los entes territoriales, las autoridades judiciales, los organismos de control y el sistema financiero frente al cumplimiento de las providencias; y, en tercer lugar, en su **dimensión fáctico-sociopolítica**, identificando los efectos concretos de la ineficacia cautelar sobre la tutela judicial efectiva, la confianza ciudadana y la legitimidad del Estado Social y Democrático de Derecho. Esta lectura tridimensional se desarrolla dentro del **paradigma neoconstitucional**, que sitúa a los derechos fundamentales y al principio de supremacía constitucional como criterios rectores para ponderar las tensiones entre sostenibilidad fiscal, inembargabilidad presupuestal y efectividad material de las decisiones judiciales.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Normativa vigente en Colombia

Comenzando con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se encuentra una norma estructural que proclama, “*nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*”. Este principio no debe entenderse como una simple regla de legalidad penal; constituye una columna vertebral del ordenamiento jurídico colombiano. En él se consagra la garantía integral del debido proceso, cuya exigencia trasciende lo formal para proyectarse como un mandato de efectividad, si una providencia judicial reconoce un derecho, el Estado debe garantizar su cumplimiento mediante medidas cautelares oportunas y operativas. Toda obstrucción normativa, presupuestal o burocrática que frustre ese objetivo se traduce, en la práctica, en una negación del debido proceso.

Pasando al Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), se evidencia una expresión concreta del enfoque funcionalista del derecho procesal moderno, en su artículo 11 se dispone que *“al interpretar la ley procesal, el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial”* (Congreso de la República de Colombia, 2012, art. 11). La norma es categórica, el proceso no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para materializar el derecho sustantivo; en este contexto, las medidas cautelares deben actuar como verdaderas barreras de contención frente a la inercia institucional, y no como figuras decorativas de los códigos.

De conformidad con el artículo 2 del mismo cuerpo normativo, toda persona tiene derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, ejercida dentro de un debido proceso y en un plazo razonable. Esta disposición impone al Estado una obligación de resultado, es asegurar que las decisiones judiciales se cumplan de forma real y oportuna; la eficacia del proceso no se agota en la sentencia, sino que se concreta cuando el derecho reconocido encuentra ejecución plena.

En desarrollo de este mandato, la Corte Constitucional ha precisado que las medidas cautelares son instrumentos esenciales para garantizar la eficacia del derecho sustancial; en la Sentencia C-284 de 2014, el Tribunal sostuvo que deben interpretarse a la luz del principio de efectividad de los derechos, pues su finalidad no es solo evitar un perjuicio, sino asegurar que la decisión final no se torne ilusoria. De igual forma, la Sentencia C-043 de 2021 reafirmó que la tutela judicial efectiva exige al juez adoptar medidas provisionales que garanticen el cumplimiento del fallo, incluso frente a restricciones presupuestales o administrativas que pretendan impedirlo.

Estas decisiones, en armonía con el artículo 2 del Código General del Proceso, consolidan una línea interpretativa inequívoca: el acceso a la justicia no se satisface con el reconocimiento formal del derecho, sino con su ejecución real. La norma procesal y la jurisprudencia constitucional convergen, así, en un mismo mandato estructural: hacer del proceso un medio de realización material del derecho sustantivo y no un simple escenario declarativo. En consecuencia, toda limitación derivada de la inembargabilidad presupuestal o de la sostenibilidad fiscal debe interpretarse restrictivamente, para preservar la supremacía de la función jurisdiccional y la primacía del derecho efectivo sobre la conveniencia administrativa.

En lo que respecta al principio de sostenibilidad fiscal, la Ley 819 de 2003 establece en su artículo 1 que *“antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará un marco fiscal de mediano plazo”* (Congreso de la República de Colombia, 2003, art. 1). En

apariciencia, se trata de una disposición técnica, pero en la práctica se ha convertido en una barrera para el cumplimiento de las providencias judiciales contra el Estado. El discurso del equilibrio macroeconómico, cuando se impone como excusa para el incumplimiento sistemático de sentencias, erosiona la legitimidad del poder judicial. En lugar de actuar como un criterio de prudencia financiera, el principio fiscal se transforma en una inmunidad presupuestal disfrazada de legalidad.

El resultado es las medidas cautelares que se dictan, pero no se cumplen, derechos que se reconocen, pero no se garantizan, y un proceso judicial que termina siendo apenas un ritual vacío; todo esto configura una paradoja dramática: el derecho que no se ejecuta es un derecho que no existe.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Frente a esta atención estructural, la jurisprudencia de la corte constitucional ha hecho esfuerzos para reivindicar el papel garantista de las medidas cautelares. En la sentencia C-284 de 2014, el alto tribunal expresó *“las medidas cautelares deben interpretarse en consonancia con el principio de eficacia de los derechos, garantizando una tutela judicial efectiva, sin afectar la presunción de legalidad de los actos administrativos”* (Corte Constitucional, 2014). Es decir, las cautelares no son una excepción, sino un componente esencial del proceso justo. Sin embargo, su ejecución sigue suspendida por la voluntad de entes públicos que muchas veces encuentran formas de evadir el cumplimiento.

En la misma línea, la sentencia C-043 de 2021 recordó que el propósito de las medidas cautelares es evitar que el fallo se vuelva ilusorio, una sentencia sin ejecución es una mentira institucionalizada; y, la sentencia C-322 de 2021, aunque introduce un matiz fiscal al exigir que el juez considere la capacidad económica de la entidad territorial condenada, también deja abierta la puerta a una interpretación que podría relativizar el valor del derecho reconocido. Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en su Guía General de Intervención y Conciliación (2020), advirtió *“el uso de las medidas cautelares contra el estado debe responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y eficacia real”* (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 27). Este Planteamiento, aunque equilibrado, no puede ser excusa para justificar el incumplimiento de derechos fundamentales por razones contables.

Es por ello, que cuando se trata de analizar la eficacia de las medidas cautelares como mecanismo para garantizar la materialización de derechos reconocidos en Providencia judiciales frente al incumplimiento de entes territoriales en Colombia, es necesario abordar el problema desde una perspectiva que combine el análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal. El análisis parte de una metodología cualitativa, documental y hermenéutica, por lo cual el análisis no se limita al descubrir lo que dicta la norma, sino que busca develar las tensiones internas entre el derecho reconocido y su cumplimiento efectivo en la práctica.

La norma está, el derecho también, pero el cumplimiento no

En primer lugar, la ley 1564 del 2012 establece de forma clara la posibilidad de decretar medidas cautelares en procesos ejecutivos, incluso en etapas tempranas, con el objetivo de evitar que el fallo final sea ineficaz. Sin embargo, frente a entes territoriales, su aplicación se ve severamente restringida por la ley 819 del 2003 y por el principio de sostenibilidad fiscal, que ha sido elevado incluso a nivel constitucional. lo anterior ha derivado en una paradoja; los jueces pueden ordenar, pero no pueden garantizar que se cumpla.

A esta problemática se suma la inembargabilidad de los bienes públicos, lo cual impide que medidas como el embargo preventivo surtan efectos prácticos. Como lo ha advertido Mayorga Penna (2024), *“la protección de los recursos del sistema general de participaciones actúa como un muro de contención contra la ejecución efectiva de decisiones judiciales”* (Mayorga Penna, 2024, p. 21). Esta problemática, sin embargo, no se agota en las limitaciones normativas de fondo como la inembargabilidad presupuestal. En la práctica, la ineficacia de las medidas cautelares también emerge de fallas formales y obstáculos procedimentales que, aunque inadvertidos en la teoría, resultan decisivos al momento de ejecutar lo dispuesto. Un ejemplo revelador es el siguiente:

Una manifestación empírica particularmente ilustrativa de las tensiones estructurales entre mandato judicial y eficacia operativa puede hallarse en el expediente Radicado 20001-33-33-002-2013-00358-00, conocido ante el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar. En el marco de dicho proceso ejecutivo, el juez competente ordenó, con base en una fundamentación explícita, una medida cautelar de embargo limitada únicamente a los recursos propios del Municipio de Chimichagua - Cesar, excluyendo, con claridad meridiana, aquellos dineros con

destinación específica como los amparados por el Sistema General de Participaciones. Desde el plano normativo, la orden revestía plena legalidad y precisión sustancial.

Empero, en el momento de su ejecución práctica, la medida fue neutralizada por una dificultad que, aunque aparentemente menor, reveló las fisuras más profundas del engranaje judicial-administrativo. El Banco BBVA, receptor de la orden de embargo, se abstuvo de proceder al registro de la medida, alegando que en el oficio correspondiente no constaban los datos completos de identificación del ejecutado ni del ejecutante; esta omisión, formal en apariencia, se convirtió en una traba material insalvable para la efectividad de la medida (BBVA Colombia, 2023).

El episodio ilustra con crudeza cómo la ineficacia de las medidas cautelares puede surgir no de la norma sustantiva, ni del criterio del juez, sino de fallas formales u operativas que minan la autoridad de la providencia desde su propia periferia institucional. En otras palabras, el derecho dictado por el juez tropieza no por ilegitimidad, sino por una arquitectura procedimental fragmentada que, lejos de facilitar la ejecución, la desintegra en la práctica; un nombre mal diligenciado, una cédula omitida, un NIT ausente; detalles mínimos en apariencia que, sin embargo, cargan el potencial de anular por completo el efecto coercitivo de la decisión judicial.

Este caso demuestra, en suma, que la vulnerabilidad de las medidas cautelares frente a los entes territoriales no reside exclusivamente en la inembargabilidad constitucional o en la sostenibilidad fiscal como barreras de fondo, sino también y a veces con mayor contundencia en la precariedad de los canales formales de comunicación entre el aparato judicial y el sistema financiero, revelando un nuevo tipo de ineficacia: la de origen técnico-procesal (Demanda de proceso ejecutivo, 2023, Radicado No. 20001-33-33-002-2013-00358-00).

Un segundo expediente que permite desentrañar, con particular claridad, los nudos estructurales que entorpecen la eficacia de las medidas cautelares frente a entidades territoriales, corresponde al radicado 20001-33-33-002-2023-00145-00, sustanciado ante el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar. En esta ocasión, el juzgador emitió mandamiento ejecutivo contra el Municipio de Chimichagua y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Chimichagua (AGUACHIM ESP CESAR), con fundamento en el incumplimiento de una obligación cuyo carácter claro, expreso y exigible se desprende del contenido del acta de audiencia No. 551, fechada el 5 de noviembre de 2019, mediante la cual se fijaron honorarios periciales por las sumas

de \$7.000.000 y \$3.000.000, respectivamente (Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar, 2023, radicado 20001-33-33-002-2023-00145-00).

A diferencia del caso inicialmente expuesto, donde el obstáculo derivó de falencias formales imputables al canal bancario receptor de la orden judicial, en el presente supuesto la dificultad no emanó de una resistencia técnica, sino de una realidad mucho más preocupante; la necesidad del perito de promover un nuevo proceso judicial de ejecución para obtener el pago de una prestación previamente reconocida por el propio aparato jurisdiccional. El fenómeno pone de manifiesto una contradicción sustancial entre el principio de ejecutividad de las decisiones judiciales y una praxis institucional que, lejos de acatarlas de forma inmediata, las condiciona a la voluntad o incluso a la inercia del ente deudor. Esta dinámica demuestra, en toda su crudeza, la existencia de una ineficacia estructural, que no obedece a la ausencia de regulación, sino a la fragilidad del compromiso institucional con la operatividad del derecho declarado.

En efecto, lo paradigmático de este ejemplo reside en que la fuerza coactiva del Estado se diluye cuando el sujeto pasivo de la ejecución es, precisamente, el Estado mismo en su dimensión territorial, no se trata aquí de una deuda incierta, ni de un conflicto de interpretación normativa; por el contrario, el reconocimiento judicial era firme, el título ejecutivo incuestionable y la obligación claramente determinada. Y, sin embargo, fue imprescindible acudir nuevamente a la jurisdicción para obtener lo que ya había sido resuelto, lo que delata una fisura inadmisibles entre decisión y cumplimiento, entre norma y eficacia, entre justicia declarada y justicia realizada.

Así, el caso trasciende su dimensión cuantitativa pues involucra montos menores en términos presupuestales para convertirse en un síntoma revelador de un déficit institucional más profundo; uno que pone en entredicho la efectividad misma de la tutela judicial, particularmente cuando se enfrentan los límites difusos entre el juez que ordena y la administración que retarda. En suma, la justicia no se agota en el acto declarativo del derecho, sino que se consume solo cuando existe una estructura estatal dispuesta y capacitada para ejecutar lo resuelto sin dilaciones ni condicionamientos espurios.

Jurisprudencia que reconoce el problema, pero no lo soluciona

La corte constitucional, en sentencias como la C-284 de 2014 y la C-322 de 2021, ha reconocido la importancia de las medidas cautelares como herramientas para proteger la eficacia de las decisiones judiciales. No obstante, también ha subrayado la necesidad de equilibrar esta función

con la protección del presupuesto y la continuidad del servicio público. En la práctica esto se traduce en decisiones que validan la intención de proteger derechos, pero terminan condicionadas por la viabilidad financiera de los entes condenados.

Según González Sáez (2024) ejemplifica como, en procesos de restitución de tierras, los jueces han debido reinterpretar los límites legales de las medidas cautelares para poder hacer las operativas en contextos donde el Estado no actúa de buena fe. Esta adaptación jurisprudencial demuestra que, si bien las normas restringen, también existen márgenes para interpretar de forma progresiva.

El peso de la voluntad institucional

El estudio ha evidenciado que, más allá de las normas, la eficacia real de las medidas cautelares depende en gran medida de la voluntad institucional. Sarasty Guerrero (2020), lo demostró al analizar el caso de la comunidad Embera Katío, donde las medidas fueron adoptadas formalmente, pero su cumplimiento se dilató indefinidamente por falta de acción coordinada de las entidades involucradas; es decir, el papel del juez no basta si no hay una estructura estatal que ejecute.

Este mismo patrón se repiten los estudios de Salazar Dávila (2023) y en los planteamientos de Carvajal Sánchez (2022), quien sostiene que el juez debe asumir un rol institucional más activo para garantizar el cumplimiento de lo decidido, Incluso si esto implica tensionar los límites formales del derecho administrativo tradicional.

Este análisis demuestra que las medidas cautelares en procesos contra entes territoriales tienen un valor simbólico alto, pero una eficacia práctica limitada. Su aplicación está condicionada por normas que privilegian la estabilidad fiscal sobre el cumplimiento de derecho, por lo que su operatividad real depende del margen interpretativo judicial y de la voluntad de las entidades para cumplir. La tabla que se presenta a continuación expone, de manera estructurada, el marco normativo y jurisprudencial aplicable en Colombia sobre la eficacia de las medidas cautelares frente a los entes territoriales:



Tabla 2. La tensión entre justicia y sostenibilidad fiscal

ENFOQUE	FUNDAMENTO JURÍDICO	ARGUMENTO	IMPORTANCIA
Fundamento constitucional	Arts. 29 y 229 C.P.	El debido proceso y el acceso a la justicia exigen que las decisiones se ejecuten y no solo se dicten.	Sin ejecución, la justicia se niega.
Tutela jurisdiccional efectiva	Art. 2 CGP	El Estado debe garantizar el cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales.	La tutela efectiva depende del cumplimiento real.
Función interpretativa del juez	Art. 11 CGP	La interpretación debe orientarse a la efectividad del derecho; el juez no puede ser pasivo ante el incumplimiento.	La labor judicial implica asegurar la ejecución.
Sostenibilidad fiscal	Ley 819/2003	De instrumento macroeconómico pasó a argumento de resistencia frente a órdenes judiciales.	No puede convertirse en excusa para incumplir derechos.
Inembargabilidad presupuestal	Ley 715/2001 y jurisprudencia	Su aplicación amplia blinda recursos públicos y neutraliza la coerción judicial.	Debe interpretarse de forma restrictiva para preservar la supremacía judicial.
Jurisprudencia constitucional	C-284/2014, C-043/2021, C-322/2021	La Corte reconoce la importancia de las cautelares, pero su línea reciente introduce límites fiscalistas.	El principio se mantiene, pero su eficacia real se condiciona.
Casos judiciales ilustrativos	Juzgado 2º Administrativo Oral de Valledupar	Fallas formales y descoordinación institucional desvirtúan la eficacia del fallo.	El problema no está en la norma, sino en la ejecución fragmentada.
Dimensión institucional	Procuraduría (2020) y doctrina	La falta de articulación entre instituciones genera incumplimientos en cadena.	El cumplimiento depende de la voluntad institucional, no solo del marco normativo.
Propuesta hermenéutica garantista	Supremacía judicial y proporcionalidad	Reinterpretar sostenibilidad fiscal e inembargabilidad para que el derecho prevalezca.	La justicia debe primar sobre la conveniencia administrativa.
Síntesis estructural	Análisis normativo	El sistema normativo es robusto, pero la lógica fiscal frena su eficacia.	El reto es ejecutar la norma, no multiplicarla.

Fuente: Elaboración propia

Del análisis del marco normativo y jurisprudencial se advierte que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con una estructura formalmente robusta para garantizar la eficacia de las

decisiones judiciales; sin embargo, su aplicación práctica se ve condicionada por obstáculos estructurales de carácter fiscal, administrativo y operativo que debilitan su alcance real. La tensión permanente entre la sostenibilidad fiscal y la supremacía judicial ha dado lugar a una paradoja institucional inquietante; el juez conserva la potestad de ordenar, pero no siempre dispone de los medios para hacer cumplir lo ordenado.

La Corte Constitucional, consciente de esta disyuntiva, ha procurado armonizar ambos principios, aunque sus pronunciamientos no han logrado resolver de manera definitiva la contradicción entre la exigencia de justicia efectiva y las restricciones presupuestales que invoca la administración.

En última instancia, la eficacia del proceso judicial no se mide por la corrección formal de la sentencia, sino por la capacidad del Estado para traducir la decisión judicial en un hecho cumplido, transformando la norma en acción y la justicia declarada en justicia realizada.

METODOLOGÍA

La investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo de naturaleza jurídica, orientado al análisis interpretativo del fenómeno que se examina. Este enfoque permite abordar la eficacia de las medidas cautelares no desde una perspectiva estadística o empírica, sino a partir de la estructura conceptual, normativa y jurisprudencial que configura su aplicación en el ordenamiento colombiano. El propósito no consiste en cuantificar comportamientos judiciales, sino en revelar las causas estructurales que limitan la efectividad de las decisiones frente a los entes territoriales y comprender cómo esas limitaciones afectan el cumplimiento del principio de tutela judicial efectiva que sustenta el Estado Social de Derecho.

El diseño metodológico es de tipo documental y hermenéutico, sustentado en la revisión y análisis sistemático de fuentes jurídicas primarias y secundarias. Entre las primeras se incluyen la Constitución Política de 1991, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), la Ley 819 de 2003 y decisiones emblemáticas de la Corte Constitucional, como las sentencias C-284 de 2014, C-043 y C-322 de 2021, que constituyen el marco de referencia para examinar las tensiones entre la función judicial y las restricciones presupuestales del Estado. Estas fuentes permiten comprender cómo la arquitectura normativa incide en la eficacia real de las medidas cautelares en los procesos ejecutivos.

Las fuentes secundarias comprenden la doctrina garantista de Robert Alexy y Luigi Ferrajoli, los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos estudios recientes de autores colombianos que han analizado el fenómeno desde perspectivas críticas, entre ellos Meza Mendoza (2022), Mayorga Penna (2024), Castaño Quijano (2021), Salazar Dávila (2023) y Sarasty Guerrero (2020). El uso de estas referencias amplía la lectura del problema hacia un debate contemporáneo que vincula la efectividad del derecho con la sostenibilidad fiscal y la función de los jueces en la defensa del orden constitucional.

El método hermenéutico constituye el eje transversal del estudio, pues permite interpretar el sentido de las normas y providencias judiciales en relación con su aplicación práctica. Este método, más que un ejercicio de exégesis busca desentrañar la coherencia entre el texto jurídico, su interpretación y sus efectos materiales, identificando las contradicciones que surgen cuando el derecho reconocido en la sentencia no se traduce en cumplimiento efectivo. A través de esta lectura garantista, se procura rescatar la función transformadora del juez como garante del derecho y no como simple declarante de normas inoperantes.

El proceso metodológico se desarrolla en tres etapas complementarias; la primera, dedicada a la identificación y selección de las fuentes jurídicas y doctrinales pertinentes; la segunda, orientada al análisis comparativo de su contenido a la luz de los principios de eficacia judicial y tutela efectiva; y la tercera, centrada en la elaboración de conclusiones que permitan formular propuestas para reforzar los mecanismos procesales de ejecución frente a los entes territoriales.

En conjunto, esta metodología ofrece una mirada integral del fenómeno jurídico, capaz de articular la teoría con la práctica institucional y de proponer lecturas críticas que contribuyan a restablecer la eficacia material del derecho en el cumplimiento de las providencias judiciales.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Del análisis jurídico y documental realizado sobre el periodo comprendido entre 2020 y 2024, se evidencia que la falta de eficacia de las medidas cautelares frente al incumplimiento de providencias judiciales por parte de los entes territoriales en Colombia no obedece a la ausencia de normas ni a vacíos conceptuales, sino a una estructura institucional que combina rigideces legales, resistencias administrativas y deficiencias operativas que, en conjunto, diluyen el verdadero alcance de la tutela judicial efectiva. Lo que se advierte no es un déficit normativo, sino

una brecha entre el derecho reconocido y su materialización, brecha que erosiona el principio de supremacía judicial y consolida una cultura de inercia frente al mandato del juez.

En el plano normativo, la coexistencia de los principios de sostenibilidad fiscal e inembargabilidad presupuestal ha transformado el sentido garantista de las medidas cautelares en un formalismo sin capacidad de ejecución. Normas como la Ley 819 de 2003 y la Ley 715 de 2001, concebidas para salvaguardar el equilibrio financiero del Estado, han sido reinterpretadas como instrumentos de defensa institucional frente al cumplimiento de decisiones judiciales, convirtiendo la prudencia fiscal en un refugio jurídico que debilita la fuerza coactiva de los fallos. El resultado es un sistema en el que la legalidad presupuestal termina imponiéndose sobre la efectividad del derecho sustancial.

En el ámbito institucional, los hallazgos confirman una desconexión persistente entre el órgano que ordena y el que debe ejecutar. Los casos analizados, correspondientes a los radicados 20001-33-33-002-2013-00358-00 y 20001-33-33-002-2023-00145-00 del Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar, evidencian con nitidez esta fractura. En el primero, una orden de embargo sobre recursos propios del Municipio de Chimichagua fue bloqueada por el sistema financiero con fundamento en errores formales del oficio judicial, lo que convirtió una decisión plenamente válida en un acto inoperante. En el segundo, un perito judicial, titular de honorarios reconocidos por auto ejecutoriado, debió promover un nuevo proceso ejecutivo para lograr el pago de una obligación previamente reconocida. En ambos casos, la autoridad judicial emitió decisiones válidas, pero el aparato institucional careció de los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento, reduciendo la fuerza del derecho a una promesa suspendida en el procedimiento.

Esta evidencia permite concluir que la ineficacia de las medidas cautelares no es producto de un vacío normativo, sino de la contradicción estructural entre el mandato judicial y la lógica administrativa del Estado. La Corte Constitucional, en fallos como la C-284 de 2014 y la C-043 de 2021, ha reiterado la importancia de las medidas cautelares como garantía de la tutela judicial efectiva, pero su interpretación subordinada a la capacidad fiscal de los entes condenados ha perpetuado una paradoja institucional: el juez conserva la facultad de ordenar, pero no la de hacer cumplir; el derecho se declara, pero no siempre se ejecuta.

En el plano operativo, se constató la ausencia de protocolos estandarizados que articulen la comunicación entre los jueces, las entidades financieras y las administraciones territoriales, lo que agrava la vulnerabilidad del proceso judicial frente a errores formales, demoras burocráticas y

deficiencias tecnológicas. Tal como advierten Meza Mendoza (2022) y Salazar Dávila (2023), la eficacia del proceso no depende solo de la claridad normativa, sino de la existencia de una infraestructura institucional que garantice la ejecución de lo ordenado. La justicia pierde su sustancia cuando su cumplimiento depende de la eficiencia ajena.

En consecuencia, la discusión de estos resultados revela que la eficacia judicial no culmina con la sentencia, sino que comienza con ella. La persistencia del principio de inembargabilidad presupuestal como dogma inmutable y la utilización extensiva de la sostenibilidad fiscal como excusa administrativa han subordinado la función jurisdiccional al aparato estatal que debería estar sujeto a ella. Este fenómeno, lejos de ser un simple dilema técnico, constituye una amenaza para el equilibrio del Estado Social y Democrático de Derecho, en tanto desnaturaliza la relación de jerarquía entre el poder judicial y la administración pública.

En suma, lo que se constata es un problema de legitimidad práctica del derecho: un sistema en el que las medidas cautelares existen, pero no operan; en el que la justicia declara, pero no transforma; y en el que la voluntad estatal prevalece sobre la autoridad de la sentencia. Superar esta distorsión exige reconfigurar la estructura institucional y procedimental que gobierna la ejecución de las decisiones judiciales, de manera que las providencias no se reduzcan a pronunciamientos retóricos, sino que recuperen su condición esencial de instrumentos de eficacia material del derecho. Solo entonces la justicia dejará de ser un ejercicio declarativo y volverá a ser, en sentido pleno, un acto de poder legítimo y efectivo.

CONCLUSIÓN

El presente análisis jurídico, ha permitido evidenciar, desde una aproximación jurídica crítica y con soporte en fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, que la eficacia de las medidas cautelares en el contexto de los procesos ejecutivos dirigidos contra entes territoriales en Colombia, entre los años 2020 y 2024, se encuentra comprometida por una constelación de factores estructurales cuya persistencia erosiona el núcleo mismo de la tutela judicial efectiva.

Bajo la amparo de un enfoque garantista, nutrido por los postulados de Robert Alexy y Luigi Ferrajoli, y en consonancia con las directrices de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se ha demostrado que las restricciones que aquejan a estas medidas no obedecen a una causa única ni superficial, sino que responden a tres dimensiones interdependientes: una de orden normativo, en la que imperan disposiciones como la inembargabilidad presupuestal o el principio

de sostenibilidad fiscal; otra de índole institucional, caracterizada por una cultura de resistencia pasiva o incluso activa al cumplimiento de mandatos judiciales por parte de las entidades públicas; y una tercera, de carácter operativo, manifestada en disfuncionalidades procedimentales que socavan la fuerza coercitiva del pronunciamiento judicial desde su mismo mecanismo de ejecución.

El vacío normativo y fáctico evidenciado es tan alarmante como revelador; aunque el derecho se reconoce, y la sentencia se profiere conforme a la legalidad, la concreción de sus efectos depende no del rigor argumentativo del fallo ni de la legitimidad de la pretensión ejecutada, sino de la voluntad operativa de un aparato estatal fragmentado, renuente y en muchos casos blindado por formalismos de orden técnico administrativo. Esta tensión estructural donde el Estado actúa al tiempo como deudor y ejecutor de sus propias obligaciones revela una fractura peligrosa entre el reconocimiento de la norma y su efectiva materialización en la etapa de cumplimiento.

En tal sentido, se constata una preocupante desconexión entre el contenido normativo de la sentencia y su ejecución en la realidad. El proceso judicial, desprovisto de herramientas efectivas de ejecución, se transforma en un ritual vaciado de consecuencias jurídicas concretas, lo que no solo contraviene el principio de debido proceso, sino que debilita la legitimidad institucional del orden jurídico en su conjunto.

Resulta indispensable, por ende, superar la visión meramente decorativa de las medidas cautelares y reposicionarlas como instrumentos de transformación jurídica efectiva. El juez, como garante de los derechos reconocidos, no puede quedar reducido a una función notarial del derecho incumplido; debe, por el contrario, asumir un rol activo incluso audaz, reinterpretando los límites del derecho administrativo a la luz del principio de supremacía constitucional y del mandato de eficacia material del fallo.

A partir de las evidencias aquí plasmadas, se proponen tres líneas de acción que podrían constituir puntos de partida para futuras reformas a la normativa Colombiana: (i) una relectura normativa del principio de sostenibilidad fiscal que impida su uso como excusa estructural para la evasión del cumplimiento judicial; (ii) el diseño de protocolos administrativos de ejecución judicial que garanticen la articulación técnica entre los juzgados, las entidades financieras y los entes demandados, previniendo así que omisiones formales neutralicen el efecto de la providencia; y (iii) una revisión profunda del régimen de inembargabilidad, de modo que este no se configure

como inmunidad absoluta, sino como una protección condicionada por criterios de proporcionalidad, razonabilidad y garantía efectiva de los derechos fundamentales.

No se pretende aquí clausurar la discusión, sino abrir una interrogación crítica sobre el estatuto actual de las medidas cautelares en el derecho público colombiano. Porque si el reconocimiento judicial de un derecho no se traduce en su cumplimiento real, entonces la justicia no es más que un simulacro jurídico; y el derecho, una promesa vacía.

En consecuencia, la apuesta constitucional auténtica no puede circunscribirse a la mera declaratoria abstracta de lo justo en el plano normativo; debe, por el contrario, proyectarse hacia la consolidación de mecanismos normativos y procedimentales que aseguren la realización material de los derechos reconocidos. Ello implica, ineludiblemente, no solo repensar el ordenamiento desde una óptica garantista, sino también reescribir sus cláusulas allí donde la técnica legislativa actual resulta insuficiente, y reformular aquellas disposiciones cuyo diseño obstaculiza la ejecución efectiva de las providencias judiciales. Así, lo que se exige ya no es únicamente una relectura doctrinal, sino una transformación estructural del Derecho Procesal Colombiano, especialmente en el ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que permita superar las zonas de fricción entre el principio de sostenibilidad fiscal, la inembargabilidad de los recursos públicos y la tutela judicial efectiva.

Finalmente, el desafío contemporáneo del Derecho Público no radica en la legitimación de la norma, sino en su tránsito irrestricto hacia la etapa de cumplimiento; esto es, en lograr que la justicia declarada no permanezca suspendida en el vacío institucional, sino que se arraigue, con fuerza vinculante, en la realidad fáctica y en la praxis de las entidades del Estado³.

³ Véase artículo 2 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que establece el derecho de toda persona a la tutela jurisdiccional efectiva, con sujeción a un debido proceso de duración razonable; así como los desarrollos jurisprudenciales de la Corte Constitucional en sentencias C-284 de 2014 y C-043 de 2021, que refuerzan el carácter instrumental de las medidas cautelares para garantizar la eficacia del derecho sustancial.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1993). Teoría de los derechos fundamentales (E. Garzón Valdés, Trad.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf>
- Andrés, C. S. B. (2022). *El control absoluto de la administración por una jurisdicción constitucional mixta: el caso de la acción de tutela en Colombia*. Repositorio Digital Institucional de la Universidad Externado de Colombia.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/881d3271-e912-4b0d-bc3c-d0dfde306c03>
- BBVA Colombia. (2023, junio 6). *Respuesta al oficio GJ608 dentro del proceso ejecutivo radicado 20001-33-33-002-2013-00358-00*. Comunicación enviada al Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar. Archivo judicial digital, expediente ejecutivo CHIMICHAGUA. RAD 2013-00358
- Castaño Quijano, J. M. (2021). El Impacto del Principio de Inembargabilidad de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud frente al Derecho a la Tutela Judicial Efectiva en Colombia. *Academia & Derecho*, 12(23). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8702315>
- Castellanos Araújo, C. A. (2024, mayo 28). *Exhortos vinculantes de la Corte Constitucional colombiana: la solución a las omisiones legislativas relativas*. Repositorio Universidad de los Andes. <https://hdl.handle.net/1992/75103>
- Carvajal Sánchez, B. A. (2018). El papel del juez constitucional en la exigibilidad de derechos fundamentales en contextos de conflicto socioambiental. Universidad de La Guajira. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.2826>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (n.d.). *Sobre las Medidas Cautelares*. Organización de los Estados Americanos.
<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/decisiones/mc/sobre-cautelares.asp>



Congreso de la República de Colombia. (2003). *Ley 819 de 2003 - Gestor Normativo*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13712>

Congreso de la República de Colombia. (2012). *Código General del Proceso Ley 1564 de 2012 - Gestor Normativo*. Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48425>

Constitución Colombia. (n.d.). *Artículo 29 de la Constitución Política de Colombia*. Constitución Política de Colombia. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-1/articulo-29>

Corte Constitucional de Colombia. (n.d.). *Sentencia C-322 de 2021*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-322-21.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C-284 de 2014*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-284-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2021). *Sentencia C-043 de 2021*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/c-043-21.htm>

Demanda de proceso ejecutivo. (2023). Radicado 20001-33-33-002-2013-00358-00, Yolanda Martínez Cardiles y otros contra Municipio de Chimichagua, Cesar. Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar. Archivo del expediente judicial. https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/ypalmaa_cendoj_ramajudicial_gov_co1/EmKTBHXu7WB1h3c-e4x0YCKBgM7_8GX35g3ayBdM7eMNBQ?e=m66rin

Juzgado Segundo Administrativo Oral de Valledupar. (2023, junio 23). Auto que libra mandamiento ejecutivo dentro del proceso radicado 20001-33-33-002-2023-00145-00, Luis David Toscano Salas contra Municipio de Chimichagua y AGUACHIM ESP. Archivo digital judicial. https://etbcsj-my.sharepoint.com/:f/g/personal/ypalmaa_cendoj_ramajudicial_gov_co1/ErP7sJJiShJNtz9pQ3ys5UkBNu7Y3dZvMDs6FwVSLGI8kg?e=JWhAUd

Ferrajoli, L. (1999). Garantías (A. de Cabo & G. Pisarello, Trad.). *Parolechiave*, (19), 15–32. https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w23990w/Garantias_S4.pdf?utm_source=chatgpt.com

González Sáez, L. F. (2024). *El juez de restitución de tierras como garantía en el seguimiento de las sentencias y la materialización de derechos Análisis de los casos en las comunidades del Dorado, Meta y Salaminita, Magdalena*. Repositorio Institucional Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/86664>

Jurisdicción Especial para la Paz. (2020, diciembre). *Lineamientos del Enfoque Diferencial Étnico Racial en la Jurisdicción Especial para la Paz*. Secretaría Ejecutiva de la JEP. <https://www.jep.gov.co/Control%20interno/Pregunta%20129/129.06%20Anexo%206.%20Lineamientos%20Enfoque%20Etnico%20Racial%20en%20la%20JEP%2011122020.pdf>

Mayorga Penna, C. A. (2024). *La inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud en los procesos de ejecución forzosa*. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/9e18116e-1c8f-4908-b07b-02c3814a62dc>

Meza Mendoza, L. L. E. (2022, diciembre 1). *Estudio, limitaciones y análisis crítico de las medidas cautelares al interior del proceso ejecutivo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/83852>

Procuraduría General de la Nación. (2020). *Guía General de Intervención y Conciliación - CE SIII E 329 de 2020*. https://apps.procuraduria.gov.co/gi/gi/docs/25000-23-41-000-2019-00329-01.htm?utm_source=chatgpt.com

Quintana, L., & Hermida, J. (2020, mayo 1). *La hermenéutica como método de interpretación de textos en la investigación psicoanalítica*. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3593031

Salazar Dávila, E. J. (2023). *Eficacia y cumplimiento de las decisiones judiciales proferidas en acciones populares de carácter ambiental: de la normativa a la práctica judicial. Análisis de casos en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Córdoba*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/0b53b660-6b2e-4111-8ccb-a635a61dc8f3>

Sarasty Guerrero, P. A. (2020). *Análisis a la restitución de los derechos territoriales de la comunidad Embera Katío del Alto Andágueda*. Repositorio Digital Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/8b99f6af-0e34-4e0e-ac02-ca161c6de934>

Zabala Tímote, O. A. (2022). *Análisis crítico de las medidas innominadas-anticipatorias en el código general del proceso*. Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/2fac70e9-f415-4b3c-8db3-1c3331abe99b>