REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

San Andrés, Isla, nueve (09) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

MAGISTRADO PONENTE: Dr. JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

REFERENCIA	: EXP. Nº 88-001-33-33-001-2016-00095-02
M. DE CONTROL	: EJECUCIÓN DE SENTENCIA JUDICIAL / MEDIDAS CAUTELARES
DEMANDANTE	: JORGE E. MERCHAN ROBAYO Y OTROS
DEMANDADO	: NACIÓN - FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Medida Cautelar

1. OBJETO

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la Fiscalía General de la Nación, en contra del auto de fecha 18 de enero de 2018 proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

2. ANTECEDENTES

2.1. Decisión Apelada:

El Juzgado Único Contencioso Administrativo de este Circuito Judicial, mediante auto del dieciocho (18) de enero de 2018[1], resolvió:

> "**PRIMERO.-** Decrétese el embargo y retención de –los dineros que (sic) Fiscalía General de la Nación entidad de derecho público del orden nacional que tenga en el Banco de Bogotá, Banco Popular, Banco CorpBanca, Bancolombia S.A., Banco CitiBank Colombia, Banco GNB Sudamerica S.A., Banco BBVA Colombia, Banco de Occidente S.A., Banco Caja Social S.A., Banco Davivienda S.A., Banco Colpatria, Banco Agrario de Colombia S.A., Banco AV Villas, Banco Procredit Colombia S.A., Banco Coomeva S.A., Banco Finandina S.A., Banco Fabella (sic), Banco Pichincha S.A., Banco Cooperativo Coopcentral Colombia
>
> Se indicará a dichas entidades bancarias, que se exceptúan las cuentas con destinación específica para salud, pensiones, seguridad social, las que se

[1] Visible a folios 7 a 10 del cuaderno de apelación de auto.

encuentran por debajo del límite de inembargabilidad, y los demás recursos que la ley le otorgue la condición de inembargables.-

SEGUNDO.- Ofíciese a las entidades bancarias correspondientes, haciéndole saber que previamente a aplicar la medida decretada debrá informar al Despacho si los recursos afectados con la medida cautelar tienen la naturaleza de inembargables, conforme lo previsto en el parágrafo del art. 594 del C. G. P.-
(...)

2.2. De la Apelación:

La Fiscalía General de la Nación apeló la decisión[2] indicando, que es una institución que pertenece a la Rama Judicial, y por tanto no puede, en ningún modo evadir sus compromisos y responsabilidades ya que en todo caso, el Presupuesto General de la Nación siempre garantizará el pago de sus obligaciones.

De otra parte, señala que con fundamento en los artículo 63 constitucional y 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las rentas y recursos de la Fiscalía General de la Nación gozan de la protección de inmebargabilidad a que se refiere el artículo 6º de la Ley 179 de 1994.

Indica, que las cuentas a embargar no están destinadas al pago de sentencias judiciales, y que en todo caso, a las luces de lo dispuesto en el parágrafo 2º del artículo 195 del C.P.A.C.A., el rubro asignado al pago de sentencias judiciales es inembargable.

Con base en lo anterior, solicita el levantamiento de las medidas cautelares decretadas por el *a quo*, conforme lo prevé el numeral 11º del artículo 597 del C. G. del P.

2.3 Del traslado

Por su parte, los ejecutantes, a través de apoderado judicial descorrieron el traslado del recurso, indicando que en recientes pronunciamientos tanto del Consejo de Estado como de esta Corporación, se estableció que es viable la medida cautelar de embargo solicitada.

Aunado a ello señaló, que el recurso no cumple con los requisitos de la teoría de la impugnación, toda vez que no precisa los yerros de la decisión sino que se limita a presentar una inconformidad respecto de sus motivos.

---

[2] Folios 21 a 24 del cuaderno de apelación de auto.

2.4. Trámite del Recurso:

El recurso *sub examine* fue propuesto en subsidio del de reposición.

Por auto del 19 de febrero de 2018, el *a quo,* atendiendo las previsiones del artículo 243 del C.P.A.C.A. rechazó por improcedente el recurso de reposición y concedió en el efecto devolutivo, ante esta Corporación el de apelación.

2. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia:

En relación con la competencia, el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, confiere la competencia a este Tribunal para conocer del recurso de apelación impetrado contra los autos proferidos por los jueces administrativos susceptibles de este medio de impugnación.

> "**Art. 153:** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda."

Por su parte, el artículo 321, numeral 8º del C. G. del P., aplicable a este asunto por remisión expresa de los artículos 299 y 306 del C.P.A.C.A. en tanto que este último estatuto procesal no regula el trámite del proceso ejecutivo, establece que son apelables los autos que resuelven sobre una medida cautelar; así las cosas, resulta procedente la impugnación presentada.

3.2. Problema Jurídico

De conformidad con los supuestos fácticos planteados, el Despacho encuentra que el problema jurídico que debe resolver consiste en determinar, si es procedente la medida cautelar de embargo sobre los recursos de la Fiscalía General de la Nación.

3.3. De la Inembaragabilidad de los recursos públicos

En Colombia, existe un principio de inembargabilidad sobre los bienes del Estado previsto en el artículo 63 de la Constitución Política. En relación con dicho principio, el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto[3] prevé:

[3] Decreto Ley 111 de 1996.

> ***ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD.*** *Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.*
>
> *No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.*
>
> *Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.*
>
> *Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).*

Por su parte, el artículo 594 del C.G. del P., hace una enunciación de bienes inembargables, además de los señalados por la Constitución Política y las leyes especiales, entre los cuales se encuentran:

> "1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.
>
> (...)

La misma disposición, en su parágrafo, establece:

> **Parágrafo.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.
>
> Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.
>
> En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los

*con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, **la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.***

*4.3.1.- **La primera excepción** tiene que ver con la necesidad de satisfacer **créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas**. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que "en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo". (...)*

*4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de **sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos". Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional[4].*

*4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, **se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible**. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente"[5].*

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado en auto del 22 de julio de 1997 sostuvo:

---

[4] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

[5] Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008

> *"**la regla general sobre la no ejecución de los bienes que integran el presupuesto general de la nación, presenta tres excepciones. La primera relacionada con el cobro compulsivo con medidas cautelares de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa vencido los 18 meses de que habla el mencionado artículo 177 del C.C.A.,** los créditos que tienen origen en relaciones laborales y cuando el título base del recaudo ejecutivo es un contrato estatal, pero en este caso no se aplicará la restricción prevista en el art. 177 sino que deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos. Siguiendo esta orientación, la Sala en auto del 13 de agosto de 1998, señaló que el plazo de 18 meses contenido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo tiene por objeto permitir que las entidades públicas incluyan en sus presupuestos las partidas para cumplir las condenas judiciales, pero esta disposición no se aplica en el caso de los contratos estatales, pues de conformidad con el artículo 25 numeral 6 de la ley 80 de 1993, "las entidades estatales abrirán licitaciones o concursos e iniciarán procesos de suscripción de contratos, cuando existan las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales. Lo anterior conduce a concluir que por tratarse de un proceso ejecutivo contractual, cuyo título jurídico deviene directamente del contrato, el cual debió contar con reserva presupuestal y que debe someterse a las condiciones de pago acordadas, no está sometido a la restricción prevista en el artículo 177 del C.C.A. o al término de 18 meses de que habla la norma, por lo tanto la acción ejecutiva es procedentes con todas las consecuencia y medidas que ellas implica. Además, como quedó expuesto la entidad territorial ejecutada no logró acreditar que los recursos depositados correspondían a transferencias del presupuesto nacional y que se trataba de aquellas participaciones previstas para el situado fiscal en favor de las entidades territoriales para proyectos de inversión relacionados con salud o educación..."*[6](Negrillas y subrayas del Despacho).

En consonancia con lo anterior y en reciente pronunciamiento, la Sección Tercera del órgano de cierre de esta jurisdicción, en auto del 23 de noviembre de 2017[7], señaló:

> *"Como se ve, si bien el principio de inembargabilidad ampara los bienes, las rentas y los derechos que componen el presupuesto general de la Nación, el mismo no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, pues, cuando el juez observe que el funcionario competente no desplegó las conductas tendientes a pagar una sentencia dentro del plazo legal establecido para tal efecto, **bien puede decretar las órdenes de embargo que considere necesarias conforme a la ley para garantizar el respeto por los derecho reconocidos a terceros en la respectiva sentencia**" (negrillas ajenas al texto*).

De la jurisprudencia transcrita, se infiere que la inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluta, existiendo en principio, tres (3) excepciones a la regla general a saber: i) la Satisfacción de créditos u obligaciones de origen

---

[6] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros, Bogotá D.C., julio cinco (5) de dos mil uno (2001), Radicación número: 23001-23-31-000-1999-0082-01(17250).

[7] Proceso radicado bajo el No. 88001-23-31-000-2001-00028-01 (58870), M.P. Carlos Alberto Zambrano.

laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[8]; ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias[9]; y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible; cuando se trate de un acto administrativo definitivo que preste merito ejecutivo por contener una obligación clara expresa y exigible y surja exclusivamente del mismo acto[10].

Con ello, se concluye que la norma de inembargabilidad planteada en el artículo 594 del CGP, está condicionada por las excepciones que el legislador establezca, pero además por las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia en cita.

3.4. Caso concreto:

En el presente asunto, el Juez de instancia decretó el embargo de los recursos que la Fiscalía General de la Nación tenga depositados en cuentas bancarias de diferentes establecimientos financieros del País.

Por su parte, el título ejecutivo que sirve de base de recaudo a los demandantes, lo constituyen las sentencias judiciales de fecha 6 de mayo de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y 10 de julio de 2013, proferida por el H. Consejo de Estado[11]; así las cosas, teniendo en cuenta que la medida cautelar de embargo que aquí se analiza pretende garantizar el pago de las condenas dispuestas por esta jurisdicción, encuentra el Despacho procedente el embargo de los recursos de la Fiscalía General de la Nación.

Ahora bien, analizada la decisión recurrida se advierte que el *a quo,* no obstante decretar el embargo de los recursos de la Fiscalía General de la Nación, expresamente exceptuó los recursos a los que la ley le otorga el carácter de inmebargables. Al respecto, es del caso aclarar, que tal como lo

---

[8]Corte Constitucional **Sentencia C-546 de 1992**

[9] En la **sentencia C-354 de 1997**, se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

[10] En la sentencia **C-103 de 1994** se estableció una excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

[11] Ver mandamiento de pago de fecha 31 de mayo de 2016, a folios 30 a 33 del expediente.

sostiene la entidad ejecutada en el recurso de alzada, los recursos de la Fiscalía General de la Nación al estar incorporados en el Presupuesto General de la Nación, son inembargables (Art. 594 del C. G. P. y Art. 11 EOP), sin embargo, dicha inembargabilidad está exceptuada cuando se trata de la garantía para el pago de una sentencia judicial.

A pesar de ello, en el presente asunto la Fiscalía General de la Nación es apelante único y por tanto, no puede hacerse más desfavorable su situación (Art. 328 del C. G. del P.), razón por la cual, el Despacho confirmará la decisión de fecha 18 de enero de 2018, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en los términos que vienen ordenados.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto proferido por el Juzgado Único Contencioso Administrativo del Circuito de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de fecha dieciocho (18) de enero de dos mil dieciocho (2018), mediante el cual decretó el embargo de unos recursos de la Fiscalía General de la Nación.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriado el presente proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
Magistrado