

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ  
SALA CUARTA

MAGISTRADA PONENTE: DRA. YANNETH REYES VILLAMIZAR

---

Florencia-Caquetá, siete (07) de febrero de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL : REPARACIÓN DIRECTA**  
**RADICACIÓN : 18001-33-31-001-2008-00531-01**  
**DEMANDANTE : VICTOR HUGO MONTOYA CASTAÑO**  
**DEMANDADO : NACIÓN-MINDEFENSA-POLICÍA NACIONAL**  
**ASUNTO : RESUELVE APELACIÓN AUTO**  
**AUTO No. : A.I. 15-02-41-20**  
**ACTA No. : 08 DE LA FECHA**

Entra la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada contra la decisión proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Florencia el día 27 de junio de 2019 mediante la cual se ordenó el embargo de algunos dineros propiedad de la entidad demandada que se encuentran depositados en diversas entidades bancarias.

**EL RECURSO**

La apoderada de la entidad demandada interpone recurso de apelación argumentando lo siguiente:

1. Señala que la naturaleza de los recursos embargados goza del principio de inembargabilidad por mandato constitucional por tratarse de rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y por tanto gozan de dicho carácter en virtud de:
  - a. El artículo 63 de la Constitución Nacional
  - b. El artículo 39 de la ley 1737 de 2014 le impone a los servidores públicos que reciban orden de embargar dineros incorporados en el Presupuesto General de la Nación, debe realizar todos los trámites pertinentes para lograr su desembargo, razón por la cual el Director Administrativo y Financiero de la Policía Nacional certificó que las cuentas de la entidad demandada son inembargables.
  - c. El Decreto 111 de 1996 en su artículo 19 señala también el principio de inembargabilidad de los recursos.
  - d. El artículo 40 del Decreto 2236 de 2017 y el artículo 37 de la ley 1873 de 2017 señala la obligación de los servidores públicos de iniciar los trámites para desembargar los recursos que sean objeto de medidas cautelares

- e. Decreto 1068 de 2015 que señala la inembargabilidad de las rentas incorporados al Presupuesto Nacional.
- f. El artículo 684 del C.P.C señala que bienes son inembargables, al igual que lo hace el artículo 594 del CGP
2. Indica que la sentencia C-546 de 1992 declaró exequible el artículo 16 de la ley 38 de 1989 que señalaba el carácter inembargable de los recursos incorporados al Presupuesto Nacional, y que solo se encuentran exceptuados de esa restricción el cobro de créditos laborales.
3. La sentencia T 142 de 2012 concedió amparo en contra del Juzgado Civil del Circuito de Loricá por haber ordenado el embargo de recursos del FOMAG
4. Señala el recurso que en el presente caso no se está cobrando un crédito derivado de salarios o prestaciones sino de una falla en el servicio y por tanto no está cobijado por la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos.
5. Indica que la ley 100 de 1993 señala la inembargabilidad de los dineros que sean producto de recaudo de cotizaciones a pensiones o que haga parte del Sistema de Seguridad Social; y el Decreto 050 de 2003 señala que son inembargables los recursos del régimen subsidiado.
6. El artículo 588 del CGP señala la inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación y *“dicho articulado fue declarado exequible mediante sentencia C-103 de 1994”*

## CONSIDERACIONES

La Sala en primer lugar debe poner de presente a la entidad demandada, que contrario a lo manifestado en su escrito de apelación, la excepción de inembargabilidad de los dineros incorporados al Presupuesto General de la Nación no solo cobija a los créditos laborales, sino también a los créditos derivados del cobro de sentencias judiciales.

La Corte Constitucional<sup>1</sup> ha señalado un régimen de excepcionalidad a la inembargabilidad de los recursos públicos cuando se trata del pago de sentencias judiciales

*“El Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula 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. 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; **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**; y la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del*

---

<sup>1</sup>. C-1154 de 2008

*Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. "*

Así las cosas la Corte Constitucional en sentencia de efectos erga omnes señaló que, contrario a lo señalado en el recurso de apelación, existe otra excepción al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, que está dado por el cobro de sentencias judiciales, como la que es materia de este proceso, derivada de una acción de reparación directa.

Ahora bien, actualmente si existe una prohibición absoluta de embargar recursos públicos, pero únicamente los que tienen que ver con el rubro de sentencias y conciliaciones de la entidad demandada, según lo indica la ley 1437 de 2011 cuando indica en el parágrafo 2 sobre el rubro de pago de sentencias y conciliaciones:

*"Parágrafo 2º. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria."*

Entonces le correspondía a la entidad demostrar que dentro de la orden impartida por el juez de primera instancia recaía sobre el rubro de sentencias y conciliaciones, o sobre dinero de regalías o del sistema de seguridad social en salud, y no simplemente expedir una certificación genérica sobre todas las cuentas sin indicar en virtud a que norma son inembargables, más aún cuando se está cobrando una sentencia judicial

El artículo 19 del Estatuto orgánico del presupuesto señala una inembargabilidad de los recursos públicos, en los siguientes términos:

*ARTICULO 9. 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.)."*

A pesar de lo anterior, esta norma fue declarada exequible de manera condicionada en sentencia C-354 de 1997 en el entendido que esta inembargabilidad no aplica cuando se trate del cobro ejecutivo de sentencias judiciales, como ocurre en el presente proceso ejecutivo

*"El principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones: La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre*

**excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.** Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. **Los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, 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.** Sin embargo, cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración."

De igual manera el artículo 6 de la ley 179 de 1994 que modificaba el artículo 16 de la ley 39 de 1989 y que fue compilado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto señaló una inembargabilidad del presupuesto de la nación, que igualmente está cobijada con la declaratoria de exequibilidad condicionada antes referida.

*"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 la deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades 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 4o., 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."*

Nótese que existe una aparente contradicción entre las normas del Estatuto Orgánico de presupuesto y la interpretación que hace la Corte Constitucional de ellas, en el sentido que permite que se puedan embargar las cuentas de las entidades públicas cuando se cobren sentencias judiciales, permitiendo incluso embargar las cuentas destinadas al pago de sentencias y conciliaciones, mientras que el parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA, específicamente prohíbe embargar este tipo de cuentas.

En el presente caso debería acatarse en principio lo señalado en la norma más reciente y que regula específicamente el cumplimiento de sentencias judiciales, es decir el CPCA, y se

atendería lo allí señalado respecto al rubro de sentencias y conciliaciones de las entidades públicas, que tiene carácter de inembargable.

Sin embargo el Consejo de Estado<sup>2</sup> en reciente pronunciamiento, en sede de tutela, señaló lo siguiente:

*“Para la Sala es claro que la autoridad judicial accionada no debía revocar el proveído por medio del cual ya el Juez 19 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Medellín había ordenado el decreto de la medida cautelar solicitada, pues el presente asunto se encuadra en la segunda de las excepciones fijadas por la Corte Constitucional frente al principio general de inembargabilidad de los bienes, rentas o recursos de las entidades de orden nacional, incorporados en el Presupuesto General de la Nación, como quiera que el accionante persigue el pago de unas sumas que se le reconocieron mediante una sentencia judicial y ya transcurrieron más de diez (10) meses desde que solicitó su cumplimiento, una vez ejecutoriada. En efecto, el embargo peticionado por el actor recae sobre los dineros depositados en las cuentas de la Nación —Ministerio de Defensa—Policía Nacional—, que por principio serían inembargables. Pero, como se anotó, dado que se persigue el cobro de un crédito contenido en una decisión judicial, tiene lugar la segunda de las excepciones fijadas por la Corte Constitucional, relativa a la posibilidad de embargar las sumas de dinero depositadas en las cuentas bancarias de las que la ejecutada es titular, para efectivizar “el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias”. Ahora, el tiempo con el que contaba la Nación —Ministerio de Defensa—Policía Nacional— para cumplir la providencia ejecutada por el accionante, según lo dispuesto en el inciso segundo de los artículos 192 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, era de diez (10) meses contados a partir de la solicitud de cumplimiento, una vez exigible la decisión judicial. Entonces, dado que el cumplimiento de la sentencia se solicitó el 5 de mayo de 2015, luego de que cobrara ejecutoria —lo que sucedió el 10 de febrero de esa misma calenda—, es claro que a la fecha de la presente solicitud de amparo, el término de los diez (10) meses se ha superado ampliamente, sin que la accionada en sede ordinaria haya proferido una orden positiva en tal sentido. A pesar del iter trasegado por el actor para efectivizar sus derechos, la jurisdicción contenciosa mediante el proceso ejecutivo, sigue haciendo nugatorios los mismos, pues, desconociendo el precedente constitucional, le enrostra la supuesta inembargabilidad de los dineros depositados en las cuentas de propiedad de la Nación —Ministerio de Defensa—Policía Nacional—, cuando sabido se tiene que ello cede ante la obligación de pagar los montos contenidos en sentencias judiciales (...) En este orden de ideas, considera la Sala que la accionada incurrió en el defecto de desconocimiento del precedente constitucional relativo a las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos de las entidades territoriales, tal y como lo definió en una anterior oportunidad esta Subsección, en un caso referido igualmente a la segunda de las excepciones dispuesta por la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 1154 de 2008 .”*

---

<sup>2</sup> . CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN C. Consejero ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES. Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-04516-00(AC). Actor: GUSTAVO DE JESÚS SEPÚLVEDA VILLADA. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA. Asunto: Acción de tutela – Primera instancia

En similar sentido precisó:

*"Por regla general, los bienes y recursos públicos son inembargables. [...] No obstante, por vía jurisprudencial, la Corte Constitucional ha establecido ciertas excepciones al principio de inembargabilidad, en aras de garantizar el correcto funcionamiento de la función judicial y la estabilidad económica de las partes. [...] En ese entendido, como las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código General del Proceso a las que alude la impugnante presentan un contenido normativo similar al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Sala considera que dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y resulta vinculante, incluso, en vigencia de estas últimas normativas. [...] Por consiguiente, la medida de embargo decretada en primera instancia es procedente toda vez que se configura una de las excepciones al principio de inembargabilidad dispuesta por la jurisprudencia constitucional, en tanto el crédito sobre el cual se funda el proceso de ejecución proviene de una sentencia debidamente ejecutoriada.*

(...)

*El legislador ha extendido la regla de inembargabilidad a otros eventos. Por ejemplo, en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 se estableció que las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación no podían ser embargados; a través del artículo 21 del Decreto 28 de 2008 se estableció la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, y mediante la Ley 1751 de 2015 se dispuso que los recursos públicos que financian la salud son inembargables.*

(...)

*A partir de los pronunciamientos jurisprudenciales a que se ha hecho referencia, se extrae que son excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, los créditos u obligaciones: i) de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; ii) aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles; y iv) los recursos de destinación específica como los provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)."<sup>3</sup>*

En virtud de lo anterior es claro para la Sala que la decisión proferida en primera instancia se ajusta a derecho ya que se trata del cobro de la sentencia judicial proferida dentro de la acción

---

<sup>3</sup> . CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 20001-23-31-000-2004-02073-03(62541). Actor: INDIZAMO S.A.

Demandado: NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: PROCESO EJECUTIVO. Temas: MEDIDA CAUTELAR / INEMBARGABILIDAD DE CUENTAS DEL ESTADO - Excepciones

de reparación directa de SONIA YANETH MONTOYA CASTAÑO Y OTROS en contra de la NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA –POLICÍA NACIONAL bajo el radicado 2008-00531-00, de la cual ya venció el término contenido en el artículo 177 de C.C.A sin que se haya realizado el pago de la misma.

Por lo antes expuesto, la Sala Cuarta de Decisión,

### RESUELVE

**PRIMERO.** Confirmar la decisión proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE FLORENCIA –CAQUETA- el día 27 de junio de 2019 dentro del proceso ejecutivo de la referencia.

**SEGUNDO.** Devuélvase la actuación al juzgado de origen para lo de su competencia, previas las constancias del caso.

### NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

  
YANNETH REYES VILLAMIZAR  
Magistrada

  
PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE  
Magistrado

  
LUIS CARLOS MARIN PULGARIN  
Magistrado