

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO 9º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

Radicación: 110013335 009 **2017 00199 00**
Demandante: Edilson Martínez Chaparro
Demandado: Policía Nacional

EJECUTIVO

(Decreta medida de embargo y retención)

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida preventiva o cautelar, suscrita por el apoderado del señor **Edilson Martínez Chaparro** contra la **Policía Nacional**, previo el siguiente análisis:

I. ANTECEDENTES

1. El señor Martínez Chaparro, con demanda ejecutiva solicitó como medida cautelar el embargo: i) de unos dineros en la cuenta bancaria del BBVA; ii) y el arrendamiento de unos pisos de los edificios ubicados en la carrera 7 # 13-27 y carrera 7 # 13-23 de la ciudad de Bogotá D.C (fls. 1 a 2 y 4 c. 2).
2. En providencia del 10 de diciembre de 2018, este Despacho ordenó requerir a la entidad bancaria BBVA, para que en el plazo judicial de 10 días contados a partir de la recepción del oficio, informara la titularidad, el estado, la clase de de la cuenta bancaria número 0013-0310-0100066378, entre otros (fls.5 a 6 c.2).
3. La Secretaría expidió el Oficio JZ-9-AD-2018-723 del 19 de diciembre de 2018 (fl.7 c.2), el que fue radicado por la parte ejecutante en la entidad bancaria BBVA, el 06 de febrero de 2019 (fl. 9 c.2).
4. En escrito del 18 de diciembre de 2018, el apoderado de la parte ejecutante **desistió de la solicitud de medidas cautelares** relacionadas con cánones por arrendamientos de inmuebles que ahora señala son de propiedad de **CASUR** (fl. 8 c.2).
5. Mediante memorial del 14 de marzo de 2019, la entidad bancaria BBVA informó (fl. 11 c. 2):

Número de cuenta	Tipo de cuenta	Estado	Inembargable	Concepto
0013031000010006637	Corriente	Activa	Si	Recaudo fondos especiales

6. Por consiguiente, el 20 de marzo de 2019 la Secretaría ingresó el expediente con anotación "ingreso con respuesta del B. BBVA".

II. CONSIDERACIONES

7. Problema jurídico

7.1. El Despacho debe determinar si los Fondos Especiales hacen parte del presupuesto general de la Nación y, en consecuencia, si pueden ser embargados cuando se persigue, a través de un proceso ejecutivo, el cumplimiento de una sentencia judicial que reconoce obligaciones laborales, teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 594 del CGP prevé taxativamente que los recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.

7.2. Para efecto de responder al problema jurídico planteado se estudiará: i) la naturaleza jurídica de los Fondos Especiales; ii) el principio de inembargabilidad de los recursos públicos a la luz del CGP y la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y finalmente iii) el caso concreto.

7.3. Es así como el Despacho, reiterará las consideraciones expuestas en providencia del Consejo de Estado¹ con similitud fáctica y jurídica del asunto *sub judice*, sobre el Fondo Especial de la Policía Nacional.

8. De la naturaleza jurídica de los Fondos Especiales

8.1. En este asunto *sub examine* el actor solicitó a título de medida cautelar el embargo de los dineros depositados en una cuenta corriente del banco BBVA denominada Fondos Especiales de la Policía Nacional.

8.2. La Ley 225 de 20 de diciembre de 1995² introdujo en su artículo 27 la creación de fondos especiales en el orden nacional, los cuales deben estar conformados por "(...) los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (...)".

8.3. La norma referida fue compilada en el Decreto 111 de 15 de enero de 1996³ en su artículo 30, respecto del cual la Corte Constitucional se pronunció acerca de su exequibilidad en sentencia C-009 de 2002⁴. Para el efecto, consideró que los fondos especiales son una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales y constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, lo que indica que su determinación y recaudo se efectúa de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador. La Corte se pronunció en los siguientes términos:

¹ Ver, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 15 de diciembre 2017, expediente 05001-23-33-000-2017-01532-01(AC), CP. María Elizabeth García González.

² "Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto".

³ "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto".

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 2017 00199 00

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

"(...) 11. Por su parte, el artículo 358 de la Constitución Política y los artículos 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran la clasificación de las rentas presupuestales, en ingresos corrientes, los cuales comprenden los tributarios (impuestos directos e indirectos) y los no tributarios (tasas y multas) y otros ingresos, constituidos por contribuciones parafiscales, fondos especiales, recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales.

12. Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja,⁵ principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: "Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación". Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador (...)"

8.4. Así mismo, el Despacho precisa que el artículo 11 del Decreto 111 prevé cómo está compuesto el presupuesto general de la Nación, del cual se destaca a los Fondos Especiales y las apropiaciones para la Policía Nacional como integrantes del presupuesto de rentas. La norma en comento ordena lo siguiente:

"ARTÍCULO 11. El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) **El presupuesto de rentas** contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) **El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.** Incluirá **las apropiaciones para** la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y **la Policía Nacional**, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos, y

⁵ De acuerdo con los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 2017 00199 00

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (L. 38/89, art. 7º; L. 179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º)." (Negrillas fuera del texto)

8.5. De lo anterior, resulta claro para el Despacho que tanto los fondos especiales como las apropiaciones para la Policía Nacional hacen parte del **presupuesto general de la Nación**, razón por la que se infiere que los dineros depositados en la cuenta bancaria respecto de los cuales se persigue el embargo en el proceso ejecutivo objeto de estudio, componen el aludido presupuesto.

9. El principio de inembargabilidad de los recursos públicos a la luz del CGP y la jurisprudencia de la Corte Constitucional

9.1. En atención a lo que ordena el artículo 594 del CGP, son bienes inembargables los siguientes:

<<Artículo 594. Bienes Inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, **no se podrán embargar:**

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.

(...)

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(...)

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

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 **2017 00199 00**

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

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 recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene>>. (Negrilla y subraya fuera del texto)

9.2. De la lectura de la norma, el Despacho encuentra que el legislador previó de manera expresa que los recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables, pero también ordenó que pese a tal carácter, si la medida cautelar encontraba un fundamento legal para su procedencia, se debía indicar la norma en la orden que lo decreta. Ello pone de presente que dicho artículo, si bien, contiene una regla general de inembargabilidad, también permite aplicar excepciones siempre y cuando se encuentren contempladas en la ley.

9.3. El principio de inembargabilidad de los recursos públicos fue previsto inicialmente en el artículo 16 de la ley 38 de 1989, en el que se ordenó que las rentas y **recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación** son inembargables y, además dispuso que la forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación debía efectuarse de conformidad con el procedimiento previsto en el CPACA y las disposiciones concordantes.

9.4. La Corte Constitucional efectuó la revisión de la norma en comento y concluyó, en sentencia C-546 de 1992⁶, que era exequible. En esa oportunidad la Corte estimó que en el asunto analizado se presentaba una colusión entre dos valores como lo es la protección de los recursos económicos del Estado y la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

9.5. Para efecto de resolver el enfrentamiento mencionado, la Corte consideró que debía primar el derecho fundamental al pago del salario, también precisó que en la Constitución los derechos laborales son una materia privilegiada, razón por la que estos deben ser protegidos especialmente respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 2017 00199 00

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

9.6. La corte concluyó 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 en el presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo..."*.

9.7. De lo precedente, el Despacho advierte que la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos es constitucional, pero debe ser interpretada en el sentido de que en los eventos en que se persiga el cumplimiento de obligaciones dinerarias contenidas en sentencias a cargo del Estado con ocasión de las obligaciones laborales, resulta procedente el embargo de tales recursos siempre y cuando, al cabo de los 10 meses otorgados por el CPACA para efectuar el pago, este no se realice.

9.8. Posteriormente, la Corte Constitucional en sentencia C-354 de 1997, consideró, al igual que lo ha hecho en reiteradas oportunidades, que el principio de inembargabilidad general que consagra la norma acusada está ajustado a la Constitución, no obstante, señaló que dicho postulado no es absoluto, pues debe ceder *"[...] (i) cuando tiene que ver con necesidades de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; (ii) 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 [...]"*, así como ante las obligaciones contenidas en cualquiera de los modos o formas de actuación administrativa de ley.

9.9. En todo caso concluyó que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento previsto en la norma acusada y solo transcurridos 18 meses –ahora 10 meses, CPACA- después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar la ejecución, con embargo de recursos del presupuesto, en primera medida de 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.

9.10 De lo anterior resulta claro para el Despacho que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte Constitucional no lo ha expulsado de él, sino que, por el contrario, ha encontrado justificada dicha prohibición pero siempre condicionada a las excepciones previstas en su jurisprudencia que sigue vigente y enteramente aplicable.

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 2017 00199 00

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

10. Caso concreto

10.1. Con ocasión del proceso ejecutivo adelantado por el actor contra la Policía Nacional para obtener el pago de los salarios, prestaciones sociales, auxilio de cesantías reconocidas en la sentencia del 26 de febrero de 2014, proferidas por este Despacho, aquel solicitó el embargo de los dineros depositados en la cuenta corriente del banco BBVA denominada Fondos Especiales.

10.2. La sentencia fue notificada el 12 de marzo del mismo año, por lo que quedó en firme sólo hasta el 27 de marzo de 2014. Ahora bien, el plazo de exigibilidad de la sentencia (art. 192 DEL CPACA), de los 10 meses, transcurrió a partir del 28 marzo de 2014.

10.3. La demanda ejecutiva se presentó, cuando había transcurrido más de 24 meses después de su ejecutoria, -22 de junio de 2017.-

10.4. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido reiteradamente que el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación **no es absoluto** y como excepción a dicha regla, entre otras, se encuentran el cobro de sentencias judiciales que garantizan la seguridad jurídica y el respeto a los derechos constitucionales de los ciudadanos, en donde debe primar los derechos laborales, razón por la que estos deben ser protegidos especialmente respecto de la inembargabilidad del presupuesto. Por lo que resulta aplicable la excepción al principio de inembargabilidad.

10.5. Así mismo, la Corte Concluyó 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 en el presupuesto de la Nación, este será embargable en los términos del artículo 192 del CPACA, es decir, tras el término de 10 meses, para el cumplimiento de la totalidad del fallo.

10.6. Dicho en otras palabras, la inembargabilidad de los recursos del Estado debe ceder en los eventos en que, al cabo de los 10 meses otorgados por el CPACA, no se efectúe el pago de las acreencias dinerarias de origen laboral contenidas en actos administrativos y sentencias judiciales.

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 2017 00199 00

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

10.7. De esta manera, como a la fecha de la presentación de la demanda ejecutiva, no se evidenció el cumplimiento de la totalidad del fallo de tutela; en consecuencia, considera este Despacho que procede la aplicación de la excepción a este principio, teniendo en cuenta que la obligación: (i) se refiere a un crédito laboral, habida cuenta que como se encuentra decantado por la Jurisprudencia, la prestación originaria del crédito acá reclamado, ciertamente comporta una de naturaleza pensional, que es una de las excepciones señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al principio de inembargabilidad de los recursos incorporados al presupuesto general de la Nación; (ii) específicamente al pago de las sumas debidas como consecuencia del reajuste de las prestaciones sociales que debe asegurarse al ejecutante en protección a sus derechos a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas; y (iii) sin dejar de lado que la obligación ejecutada, tiene su génesis en decisión de la página 6 emitida por este Despacho, dentro de proceso ordinario promovido por la ejecutante y el que culminó efectivamente con sentencia favorable. A la parte actora, declarando y reconociendo el derecho que le asistía a aquella.

10.8. Por ello, es aplicable la excepción legal a la regla de inembargabilidad, para disponer de conformidad el decreto de embargo y retención de los dineros depositados en la cuenta corriente número 00130310000100066378 del Banco BBVA, a nombre de la Policía Nacional.

10.9. Finalmente, se calculará el monto máximo de la medida a decretar, teniendo en cuenta los parámetros fijados en el numeral 10 del artículo 593 del CGP, limitando el monto de la misma al valor señalado en el mandamiento de pago más un 50%; es decir, la suma del crédito corresponde a (\$185.955.939,53 m/cte) más el 50% (\$92.977.969.765 m/cte), por un total del **DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS NUEVE PESOS CON DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$278.933.909,295 M/CTE).**

En mérito de lo expuesto el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: APLICAR la excepción legal a la regla de inembargabilidad, y en consecuencia, **DECRETAR** el embargo y retención de los dineros depositados en la cuenta corriente número 00130310000100066378 del Banco de BBVA, a nombre de la Policía Nacional; debiéndose limitar la misma a la suma de **DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS NUEVE PESOS CON DOSCIENTOS NOVENTA**

Ejecutivo

Expediente: 110013335 009 2017 00199 00

Demandante: Edilson Martínez Chaparro

Demandada: Policía Nacional

SEGUNDO: ADVERTIR a la entidad financiera que deberá proceder en la forma establecida en el numeral 10 del artículo 593 del CGP; esto es, que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación deberá poner a disposición de este Despacho la suma indicada en el ordinal anterior, en la cuenta de depósitos judiciales del Banco Agrario número 110012045009 del Juzgado Noveno Administrativo de Bogotá y con destino al proceso ejecutivo de radicación 11001 3335 009 2017 00199 00.

Por secretaria líbrese los oficios correspondientes con copia de este pronunciamiento judicial.

TERCERO: Conforme lo prevé el inciso 3° del artículo 599 y numeral 10 del artículo 593 del Código de General del Proceso, el embargo se limita hasta la suma de **DOSCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS NUEVE PESOS CON DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO CENTAVOS MONEDA CORRIENTE (\$278.933.909,295 M/CTE).**

CUARTO: ORDENAR a la Secretaría **que de manera inmediata de cumplimiento** al numeral tercero de la providencia del 10 de diciembre de 2018, consistente en notificar personalmente a la demandada junto con la copia de esta providencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE,


GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Juez

Y A HL

JUZGADO 9° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C., SECCIÓN SEGUNDA

NOTIFICACION POR ESTADO

El presente auto, se notifica a las partes por anotación en estado de fecha **catorce (14) de mayo de dos mil diecinueve (2019)** a las 8:00 a.m. de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del CPACA.

Miryam Yanneth Martínez Cortes
Secretaria

