CONSEJERO PONENTE: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**Referencia:** Acción de Tutela

**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-01251-00

**Accionantes:** Rosa Emilia Zapata de Isaza y Miguel Darío Isaza Isaza

**Accionado:** Tribunal Administrativo de Antioquia

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La Sala decide la solicitud de amparo que presentaron Rosa Emilia Zapata de Isaza y Miguel Darío Isaza Isaza en contra del Tribunal Administrativo de Antioquia.

# ANTECEDENTES

## Solicitud de tutela y pretensiones

Rosa Emilia Zapata de Isaza y Miguel Darío Isaza Isaza, en nombre propio, solicitaron[[1]](#footnote-1) el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Tales garantías las consideraron vulneradas por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con ocasión de los autos del 9 de febrero[[2]](#footnote-2) y 5 de marzo de 2021[[[3]](#footnote-3)], dictados dentro del proceso ejecutivo identificado con el n.° de radicación 05001-23-33-000-2020-02953-00, que negaron el embargo de los dineros depositados por la Fiscalía General de la Nación en las cuentas que posee en los Bancos de Occidente y de Bogotá.

Los actores pretendieron que este fallador deje sin efectos jurídicos las referidas providencias, y, en su lugar, ordene el embargo en los términos solicitados.

1. **Hechos**
   1. El Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, mediante la sentencia[[4]](#footnote-4) del 3 de marzo de 2014, proferida dentro de la acción de reparación directa identificada con el n.° único de radicación 05001-23-31-000-1999-01970-01 (29.822), declaró la responsabilidad patrimonial del Estado por la privación injusta de la libertad que padeció Luis Alberto Isaza Zapata. Como resultado, condenó a la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación al pago de la respectiva indemnización.
   2. Al ver insatisfecho el pago de la indemnización en comento, quienes obraron como demandantes en el referido proceso ordinario, incluidos los aquí actores, instauraron demanda ejecutiva en contra de la entidad condenada. Allí exhibieron como título ejecutivo la sentencia resumida en el numeral anterior y solicitaron como medida cautelar el embargo de los dineros depositados en las cuentas bancarias de la Fiscalía General de la Nación, abiertas en los bancos de Occidente y de Bogotá.
   3. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto[[5]](#footnote-5) del 9 de febrero de 2021, con base en la información suministrada por los bancos referenciados, negó la medida cautelar por considerar que los dineros eran inembargables, por constituir rentas que hacen parte del presupuesto general de la Nación. Además, estimó que no hay ley que autorice el embargo de dichos recursos y agregó que no desconocía el precedente que existe sobre la materia; pero, a partir de lo preceptuado en el artículo 230 de la Constitución Política, indicó que el juez debe decidir de acuerdo con la ley, pues la jurisprudencia es apenas un criterio auxiliar de interpretación.
   4. Con el fin de resolver el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra la providencia descrita en el numeral anterior, el tribunal accionado dictó el proveído[[6]](#footnote-6) del 5 de marzo de 2021. Allí confirmó lo resuelto en la providencia recurrida. En su criterio, el artículo 16[[[7]](#footnote-7)] de la Ley 38 de 1989, según lo modificó el artículo 6.° de la Ley 179 de 1994, y el artículo 594, n.° 1[[[8]](#footnote-8)], del Código General del Proceso, son claros al definir que las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. De ese modo, como no hay una ley que autorice el embargo solicitado por la parte demandante, no puede concederse su pedimento.
2. **Argumentos de la solicitud de tutela**
   1. Para los actores, los autos objeto de estudio incurrieron en **defecto sustantivo** porque el juez malinterpretó las normas relacionadas con la inembargabilidad de los recursos que componen el presupuesto general de la nación; y, en **desconocimiento del precedente constitucional y del Consejo de Estado.** 
      1. En su criterio, esos proveídos interpretaron las disposiciones que norman la inembargabilidad de los bienes que componen el presupuesto general de la Nación en contravía con lo dicho en sentencias con efectos *erga omnes*. De ahí, indicaron que esa regla tiene sus excepciones. Una de ellas es el cobro de las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En concreto, señalaron que las sentencias C-546 de 1992 y C-104 de 1997 aseveraron que los fallos deben prestar mérito ejecutivo y dar lugar al embargo de los recursos necesarios para que sus condenas se hagan efectivas. Luego, refirieron que las sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y C-543 de 2013 afirmaron que la inembargabilidad debe ceder cuando se persigue el cobro de una providencia, pues prevalecen los derechos reconocidos y la seguridad jurídica.
      2. El cargo continuó con la invocación de tres decisiones adoptadas por esta Corporación. La primera es el auto del 22 de julio de 1997, radicación S-694, dictado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La segunda es el auto del 10 de mayo de 2018, expediente n.° 2010-00102-01 (57.740), proferido por la Sección Tercera, Subsección B, de esta Alta Corte. La tercera es el auto del 14 de marzo de 2019, expediente n.° 2009-00065-01 (59.802), dictado por la Sección Tercera, Subsección A, del Consejo de Estado. De esas decisiones extractaron que este Alto Tribunal ha permitido el embargo de cuentas pertenecientes al presupuesto general de la Nación con base en la interpretación constitucional citada en el numeral anterior.
   2. Por último, los accionantes manifestaron que cuentan con noventa y noventa y tres años, respectivamente. Por tal razón, consideran que no tienen mayor vida por delante para intentar el cobro de los dineros que la Fiscalía General de la Nación les adeuda. En ese sentido, estiman que la falta de pago de esas sumas atenta contra su dignidad y su mínimo vital. De ese modo, solicitaron la intervención de este juez.
3. **Trámite de tutela e intervenciones**
   1. El despacho sustanciador admitió la solicitud de amparo por medio del auto[[9]](#footnote-9) proferido el 7 de abril de 2021. Igualmente, vinculó a la presente acción a la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación y al resto de sujetos procesales que conforman la parte demandante y demandada en el proceso ejecutivo ya identificado.
   2. El **Tribunal Administrativo de Antioquia** afirmó[[10]](#footnote-10) que mientras no haya una autorización legal que permita el embargo de las cuentas bancarias sobre las cuales recayó la solicitud de elevada por los actores, la medida cautelar de interés de estos no se puede practicar. Frente a ello, continuó, no hay lugar a interpretación alguna, pues los fundamentos legales sobre cuya base descansa esa afirmación son claros.
   3. La **Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación** guardó silencio a pesar de haber sido notificada en debida forma[[11]](#footnote-11).

# CONSIDERACIONES

1. **Competencia**

Esta Sala es competente para decidir la presente acción de tutela, en virtud de lo establecido en los artículos 86 Superior y 37 del Decreto 2591 de 1991, así como en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, y el Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación[[12]](#footnote-12).

1. **Procedibilidad de la acción**

En los casos en que la solicitud de amparo ataca una providencia judicial, la doctrina constitucional ha indicado que el juez de tutela debe, en forma preliminar, realizar un examen de procedibilidad general de la acción, pues, solo una vez verificada la observancia de los requisitos que la determinan, procede el pronunciamiento de fondo sobre la problemática jurídica que el actor plantea en función de los defectos que reprocha a la actuación acusada y conforme a las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales[[13]](#footnote-13).

De conformidad con lo anterior, en el presente apartado se efectuará el examen correspondiente a los requisitos generales de procedibilidad de la acción.

* 1. Los actores obraron como demandantes en el proceso dentro del cual se profirieron los autos enjuiciados. Igualmente, el Tribunal Administrativo de Antioquia fue la autoridad que dictó esas providencias. Por tanto, se encuentra satisfecho el presupuesto de **legitimación**[[14]](#footnote-14) **por activa y pasiva**.

En lo que atañe a la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación, se observa que es necesario mantener su vinculación a esta acción. Su calidad de parte demandada en el proceso ejecutivo identificado arriba requiere enterarla del desarrollo de este asunto y permitirle que participe.

* 1. El escrito de amparo expresa clara y suficientemente los hechos y fundamentos de la afectación de derechos que se imputa a las decisiones enjuiciadas. En concreto, no hay puntos ambiguos ni oscuros en la argumentación expuesta por los actores. De igual modo, se avizora que los accionantes formularon unos cargos particulares contra los autos enjuiciados. Además, el material obrante en el plenario permite corroborar la comprensión de los elementos dilucidados en el escrito de tutela. De todo lo anterior se concluye que las inconformidades en cita cumplen una **carga argumentativa mínima** que permite que estas sean estudiadas en la presente oportunidad.
  2. La Sala considera que este asunto tiene **relevancia constitucional**, toda vez que, en la solicitud de amparo, resulta demarcado lo que corresponde al juez de lo contencioso administrativo y lo que concierne a este juez constitucional. En el caso concreto, resulta necesario estudiar si los autos cuestionados desconocieron la interpretación que, de acuerdo con el precedente constitucional, le atañe a la regla de inembargabilidad de los recursos que hacen parte del presupuesto general de la Nación, lectura que ha incluido tres excepciones a ese presupuesto. Igualmente, debe examinarse si esos proveídos inobservaron la aplicación que el Consejo de Estado le ha dado al referido precedente constitucional a partir de las excepciones en mención. Ello no implica reabrir un debate legal, sino efectuar un análisis de razonabilidad. En efecto, toda lectura que se aparte del precedente constitucional, que ya ha acotado la interpretación de la normatividad aplicable que le corresponde a una situación específica, termina en un defecto atribuible a la providencia que la contenga[[15]](#footnote-15).

* 1. La solicitud de amparo satisface el requisito de **subsidiariedad**, pues los accionantes agotaron los medios judiciales de defensa con los que contaban. En concreto, la actuación ordinaria en referencia finalizó con el proferimiento de la segunda decisión censurada. De hecho, contra el auto del 9 de febrero de 2021 solo procedía el recurso de reposición, el cual fue interpuesto por la parte demandante y resuelto mediante providencia del 5 de marzo de ese año. Así las cosas, de acuerdo con el listado contenido en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, no procedía el recurso de apelación contra ninguna de las decisiones que hoy son objeto de examen.

* 1. En función del requisito de **inmediatez**, esta acción fue presentada dentro del término razonable que la jurisprudencia constitucional ha previsto[[16]](#footnote-16) y que esta Corporación ha interpretado de manera general en seis meses[[17]](#footnote-17). En efecto, la segunda providencia atacada fue proferida el 5 de marzo de 2021 y notificada mediante mensaje de correo electrónico del 9 del mismo mes y año[[18]](#footnote-18). A su vez, la tutela bajo estudio fue radicada el 25 siguiente. Así las cosas, pasó un tiempo que está alrededor de los seis meses indicados líneas arriba.

* 1. Finalmente, en la solicitud de amparo no se argumentó la existencia de alguna irregularidad procesal ni las decisiones objeto de este proceso constitucional son de tutela, circunstancias que exigirían un análisis de procedibilidad diferenciado.

En suma, en lo que atañe a los autos enjuiciados, están satisfechos los requisitos generales de procedibilidad de la acción. Por ende, se avanza a analizar los requisitos específicos de procedencia. Lo anterior, en lo que atañe al defecto identificado.

1. **Problema Jurídico**

La Sala de conformidad con lo delimitado en el acápite anterior deberá responderse el siguiente interrogante:

¿incurrió la autoridad accionada, en los autos censurados, en defecto sustantivo por indebida interpretación de las normas relacionadas con la inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación y en desconocimiento del precedente constitucional, en la medida en que inobservó la interpretación que las sentencias[[19]](#footnote-19) citadas en el escrito de tutela le han dado a la regla de inembargabilidad de los recursos que hacen parte del presupuesto general de la Nación, en especial, en lo que atañe a las tres excepciones que, al respecto, ha considerado la Corte Constitucional, y a la aplicación que, sobre el punto, ha tenido lugar en esta Corporación?

1. **Solución al problema jurídico**
   1. Los actores afirmaron que los autos objeto de estudio desconocieron la interpretación que, varias sentencias[[20]](#footnote-20) con efectos *erga omnes*, han efectuado de la regla de inembargabilidad de los recursos que componen el presupuesto general de la Nación. Según ese criterio, la regla en cita tiene tres excepciones. Una de ellas apunta a la necesidad de que las condenas contenidas en sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo se hagan efectivas. Al respecto, los accionantes recalcaron que así lo ha hecho esta Corporación en las decisiones que invocaron en su escrito de amparo. Con base lo anterior, afirmaron que, en el proceso ejecutivo de su interés, se han debido embargar las cuentas bancarias que la Fiscalía General de la Nación tiene abiertas en los bancos de Occidente y Bogotá.

En el primer auto (9 de febrero) el tribunal accionado no ordenó la práctica de la medida cautelar en comento. Desde su perspectiva, las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación son inembargables según lo preceptúan los artículos 16[[[21]](#footnote-21)] de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 6.° de la Ley 179 del 30 de diciembre 1994, y 564, n.° 1[[[22]](#footnote-22)], del Código General del Proceso. A ello agregó que para el embargo de recursos de ese tipo debe existir una ley que lo autorice, lo cual, en su sentir, no sucede en el caso bajo su examen. Finalizó acotando que no desconoce el precedente que existe sobre la materia. No obstante, estimó que, de acuerdo con el artículo 230 Superior, el juez está sujeto al imperio de la ley y la jurisprudencia es un criterio auxiliar.

Al momento de resumir el recurso de reposición interpuesto en contra del auto del 9 de febrero, la autoridad accionada, en la providencia del 5 de marzo ibidem, resaltó los siguientes reproches: (i) si se niega el embargo solicitado, no se estaría adoptando ninguna medida que garantice el pago de la obligación contenida en el título ejecutivo; (ii) el embargo pedido debió decretarse porque existe el precedente que así lo indica y porque la ley no dispone que la regla de inembargabilidad sea irrestricta; (iii) una excepción a esa regla permite el cobro de las sentencias judiciales; y (iv) la medida en cita también protegería el erario, pues la entidad demandada no se vería obligada a pagar una suma importante por concepto de intereses.

El proveído del 5 de marzo de 2021 no repuso lo resuelto en la decisión recurrida. En su cuerpo considerativo, partió de la misma normatividad invocada en el auto del 9 de febrero. De allí concluyó nuevamente que no había ley que autorizara el embargo de los recursos objeto de la medida cautelar rogada por la parte demandante.

Si se vuelve sobre el recurso de reposición[[23]](#footnote-23) interpuesto por los actores, la Sala encuentra que ellos se pronunciaron sobre la existencia del precedente constitucional que acotó la interpretación de la ya identificada regla de inembargabilidad. Para el efecto, se basaron en lo considerado en la sentencia C-1154 de 2008, que trata sobre las excepciones a la regla en mención, dentro de las cuales está que el objeto del embargo sea el cobro de una sentencia judicial. Folios más adelante citaron otras providencias[[24]](#footnote-24) de constitucionalidad que hablan sobre el punto.

* 1. Al cotejar entre sí las piezas procesales reseñadas anteriormente, la Sala no halla razonabilidad en los autos enjuiciados. Ello ocurre por dos motivos principales. Primera, en el auto del 9 de febrero de 2021, el juez afirmó que no desconocía el precedente sobre la regla de inembargabilidad de las rentas que integran el presupuesto general de la Nación. Sin embargo, indicó que su deber era estar atado al imperio de la ley por cuanto la jurisprudencia es criterio auxiliar de interpretación. Tal posición, en cuanto se aparta del precedente constitucional, debió acompañarse de una carga argumentativa que la justificara en atención a las particulares circunstancias del caso, pero ello no ocurrió. Segunda, en la providencia del 5 de marzo de 2021 advirtió que los accionantes, en su recurso, hicieron referencia al precedente, pero no efectuó estudio alguno de ese motivo de inconformidad y se limitó a reiterar los argumentos propuestos en la providencia recurrida. De ese modo, esa decisión también incurrió en el defecto identificado líneas arriba.
     1. Con el fin de desarrollar el primer punto enunciado en el párrafo anterior debe estudiarse el precedente que señala la interpretación que corresponde a la regla de inembargabilidad de los recursos que conforman el presupuesto general de la Nación. Luego, debe identificarse la hermenéutica constitucional que es propia del artículo 230 Superior. A partir de los dos puntos anteriores se dilucidará la obligatoriedad del precedente constitucional y se mostrará la aplicación que el Consejo de Estado le ha dado a la regla en cuestión. De ese modo, el defecto por desconocimiento del precedente se analizará juntamente con el defecto sustantivo por la indebida interpretación de las normas relacionadas con la inembargabilidad de los recursos que componen el presupuesto general de la Nación. En efecto, no se puede realizar un análisis aislado de dichas normas, pues existe un sin número de sentencias de constitucionalidad que sostienen de manera pacífica y reiterada que el principio de inembargabilidad no es absoluto.
     2. En ninguno de los autos bajo examen el tribunal tomó en cuenta que la Corte Constitucional, desde la sentencia C-354 de 1997, en la que declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19[[[25]](#footnote-25)] del Decreto 111 de 1996, estableció como excepción[[26]](#footnote-26) al principio de inembargabilidad de los bienes que integran el presupuesto general de la Nación aquellos casos en que sea necesario obtener el pago coercitivo de las sentencias judiciales, de tal modo que se pueda garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.
     3. En la sentencia C-793 de 2002 la Corte recopiló su criterio en relación con la inembargabilidad de los recursos que hacen parte del presupuesto general de la Nación[[27]](#footnote-27). Allí, con base en la lectura que esa Corporación dio al artículo 16 de la Ley 38 de 1989[[[28]](#footnote-28)] en el fallo C-546 de 1992, recordó que tal regla no es absoluta, pues contiene excepciones, sin que ellas puedan dar lugar a la proliferación de embargos. Luego, pasó a explicar esas excepciones. Estas se resumen, de acuerdo con lo dicho en la providencia C-354 de 1997, en el pago de todo proveído condenatorio y toda obligación clara, expresa y exigible a cargo del Estado[[29]](#footnote-29). Ello, cuando se hubiera agotado el procedimiento previsto en el artículo 111 allá demandado o en el artículo 177 del antiguo Código Contencioso Administrativo, previsto actualmente en los artículos 192, 194 y 195 y 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011, según el caso.

El análisis e implementación de esta línea constitucional al caso bajo conocimiento del fallador accionado implicaba un estudio de materialización de derechos fundamentales en términos de efectividad del aparato de justicia del Estado. En efecto, en la sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional destacó que el fin de las excepciones al principio de inembargabilidad consiste en asegurar el derecho al acceso a la administración de justicia como medio protector de otras garantías[[30]](#footnote-30). A lo anterior se unió el llamado a la proporcionalidad, de manera tal que se cumpla el fin que persigue el embargo. Este es el de servir de garantía para el pago de una obligación, sin que se comprometa el cumplimiento de los deberes para los cuales existen esos recursos[[31]](#footnote-31).

De acuerdo con lo explicado, los autos bajo estudio desconocieron el precedente constitucional por dos razones: (i) ignoraron de plano la interpretación que las citadas sentencias efectuaron de la regla de inembargabilidad de los recursos integrantes del presupuesto general de la Nación; (ii) desatendieron la lectura que fallos con los efectos en mención han hecho del contenido literal del artículo 230 Superior. Valga aclarar que, en virtud de la localización de esas providencias en el sistema de fuentes, el desconocimiento de su *ratio decidendi* comporta no solo el defecto en cita, sino también constituye una violación de la misma Constitución[[32]](#footnote-32).

En suma, el cargo propuesto por los actores está llamado a prosperar. Los dos autos estudiados desconocieron el criterio de interpretación que la Corte ha fijado en relación con las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos que integran el presupuesto general de la Nación y fijaron las excepciones que a dicho principio se presentan. Así, inobservaron que este no es un principio absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, derechos y principios reconocidos en la Carta.

No puede despacharse el cargo bajo análisis sin antes advertir que esta Corporación ha aplicado varias veces el precedente constitucional en materia de excepciones a la regla de inembargabilidad. De hecho, este fue otro motivo de inconformidad que los actores invocaron como sustento de la pretensión de amparo, puesto que el tribunal accionado, en calidad de inferior funcional, no consultó las decisiones de esta Corporación en relación con el tema objeto de análisis.

Recientemente, esta Sección se ha pronunciado sobre la embargabilidad de las cuentas bancarias de las que es titular la Fiscalía General de la Nación[[33]](#footnote-33). Del contenido de estas decisiones se infiere que lo pretendido es que se logre la efectividad de las condenas que la jurisdicción contenciosa ha dictado en contra del Estado[[34]](#footnote-34). Así mismo, proteger a los sujetos que acuden a la administración de justicia en procura de la materialización de los derechos contenidos en las sentencias que se ejecutan[[35]](#footnote-35).

Para esta Sala, estas decisiones pueden servir al tribunal accionado de guía al momento de emitir la decisión de reemplazo en los términos que disponga la parte resolutiva de esta providencia.

* + 1. El proveído del 5 de marzo de 2021 reseñó el recurso de reposición presentado por los demandantes contra el auto del 9 de febrero de este año. En su resumen, identificó que los accionantes hicieron referencia al precedente estudiado en el apartado anterior. De todos modos, no examinó el cargo, sino que se contrajo a reproducir los fundamentos expuestos en la providencia recurrida. Así las cosas, su sustentación es aparente, pues construyó su decisión a partir de los argumentos objeto de reclamo y no resolvió los puntos de inconformidad que fueron propuestos en el recurso que debía solucionar, como tampoco expuso las razones por las cuales no daba aplicación a la línea constitucional ya referida. De ese modo, incumplió su deber de construir su providencia con consistencia argumental[[36]](#footnote-36) y en respuesta a los aspectos propuestos por los recurrentes.
  1. Como resultado de lo avizorado, este fallador debe dejar sin efectos jurídicos las dos decisiones judiciales reprochadas. Estas no cumplieron con el deber de interpretar la regla de inembargabilidad de los recursos citados arriba a partir del precedente constitucional que existe sobre la materia. Ese solo hecho ya vulnera las prerrogativas fundamentales de los solicitantes. En efecto, ellos tenían pleno derecho a que su causa fuera resuelta con base en la interpretación que, de acuerdo con las sentencias de constitucionalidad vigentes, le correspondía a la normatividad aplicable al asunto. De lo contrario, se desconoce la seguridad jurídica y la confianza legítima[[37]](#footnote-37) con la que ellos acudieron a la administración de justicia.

1. **Conclusión**

Se encuentra que, en los autos controvertidos, se configuran los defectos (i) sustantivo por indebida interpretación normativa y por (ii) desconocimiento del precedente constitucional. Por tal razón, se concederá el amparo solicitado por los accionantes. Como resultado, se dejarán sin efecto los autos del 9 de febrero y 5 de marzo de 2021, dictados dentro del proceso ejecutivo que se siguió en el Tribunal Administrativo de Antioquia a continuación de la respectiva sentencia ordinaria. Ese trámite ejecutivo se identifica con el n.° único de radicación 05001-23-33-000-2020-02953-00.

En consecuencia, se ordenará a la autoridad accionada dictar auto de reemplazo en el término de cuarenta (40) días hábiles, contados a partir de la notificación de este fallo. En la nueva providencia deberá hacerse un análisis de la situación presentada por los peticionarios en el escrito de tutela. Para el efecto, la normatividad que trata sobre la regla de inembargabilidad de los recursos que conforman el presupuesto general de la Nación deberá ser interpretada con base en el precedente que trata sobre ese asunto de derecho. Luego, el caso concreto deberá resolverse de acuerdo con esa postura hermenéutica con base en lo discurrido en el acápite anterior de este fallo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

1. **CONCEDER** la solicitud de amparo presentada por Rosa Emilia Zapata de Isaza y Miguel Darío Isaza Isaza en lo que atañe a sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, dispuestos en los artículos 29 y 229 Superiores, respectivamente, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.
2. **DEJAR** sin efecto los autos del 9 de febrero y 5 de marzo de 2021, proferidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro del trámite del proceso ejecutivo identificado con el n.° único de radicación 05001-23-33-000-2020-02953-00, promovido por Rosa Emilia Zapata de Isaza y Miguel Darío Isaza Isaza contra la Nación – Rama Judicial – Fiscalía General de la Nación.
3. **ORDENAR** al Tribunal Administrativo de Antioquia que, en el término de cuarenta (40) días, contados a partir de la notificación de esta decisión, dicte un nuevo auto en el que se pronuncie sobre la solicitud de embargo que fue presentada por los ejecutantes dentro del proceso identificado en precedencia, con estricto seguimiento de los criterios expuestos en este fallo.
4. **NOTIFICAR** la presente decisión a las partes y a los interesados por el medio más expedito.
5. **ENVIAR** la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Presidente de Sala**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

**Magistrado**

**Salvamento de voto Cfr. Rad. 68001-23-33-000-2018-00940-01**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Magistrado**

1. Ver, archivo con certificado F828A10FB9E3F41F 9323061074364628 6CFA9300FE2508E7 D58BE6B21318B360. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver, archivo con certificado F7D9808043FCD9DE B3FD49397DFDC5DD AE071A42B53C27E8 56D6C9A5DDC608BE. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver, archivo con certificado BFC6234C81BCDBDD 2394542B8735359C 5481E8C7D042CFD0 8DD39C8D6B8DD017. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver, archivo con certificado 35AC1E4B9FD042FA EBC8C3BFB396BC16 2D12D0D0D66F3E76 39224439F4A62311. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver, archivo con certificado F7D9808043FCD9DE B3FD49397DFDC5DD AE071A42B53C27E8 56D6C9A5DDC608BE. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ver, archivo con certificado BFC6234C81BCDBDD 2394542B8735359C 5481E8C7D042CFD0 8DD39C8D6B8DD017. [↑](#footnote-ref-6)
7. “Artículo 16. *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 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." [↑](#footnote-ref-7)
8. “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”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver, archivo con certificado B1E58CFDD95EF9EF 4BFBC988E4DBF1E5 4C5F287FC4CC280E 8A93F14864A9D6CB. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ver, archivo con certificado FBBC9DC38F60DA2E 051EA25ED3741740 4352DBFF6F8D2784 C059E7B76701A0DE. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ver, archivo con certificado 53D301B12CA5B3B8 B9C93C1DF1B9E8B5 555AAF5D5DA0D546 66EC949C658EC7CD. [↑](#footnote-ref-11)
12. “Por medio del cual se modificó el reglamento interno del Consejo de Estado”. [↑](#footnote-ref-12)
13. Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial se concretan en los defectos o errores en que puede incurrir la decisión cuestionada, de modo que, si en una decisión judicial se presenta alguna de las causales específicas, podrá ser razón suficiente para el amparo constitucional. Estas son: a) Defecto orgánico, que se presenta cuando el juez carece de competencia; b) defecto procedimental, que ocurre cuando la autoridad judicial actuó al margen del procedimiento establecido; c) defecto fáctico, cuando el juez no tuvo en cuenta el material de prueba obrante en el expediente para proferir decisión; d) defecto material o sustantivo, el que se origina en el evento en que se decida con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, en contravía de ellas, o cuando existe una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión; e) error inducido, cuando la autoridad judicial es víctima de engaño por terceros y el mismo lo condujo a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales; f) decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional; g) desconocimiento del precedente constitucional, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance y h) violación directa de la Constitución Política, cuando los jueces desconocen la aplicación de la Ley Fundamental, conforme al mandato consagrado en el artículo 4.° de la Carta Política que antepone de manera preferente la aplicación de sus postulados. [↑](#footnote-ref-13)
14. La legitimación en la causa por activa es exigencia contenida en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Al respecto, puede consultarse el siguiente fallo: Corte Constitucional. Sentencia T-511 de 2017. Dicha decisión judicial se soporta en las siguientes sentencias: Corte Constitucional. Sentencias T-416 de 1997; T-086 de 2016; T-176 de 2011; T-435 de 2016, y SU-454 de 2016. [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional. Sentencias SU-640 de 1998; SU-168 de 1999; SU-298 de 2015; T-109 de 2019, entre muchas otras. [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional. Sentencias SU-961 de 1999 y T-031 de 2016. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de Unificación del 5 de agosto del 2014, expediente n.° 2012-02201-01 (IJ). Sobre el mismo particular, la Sección Quinta de esta Corporación ha sido prolífica en reiterar lo dispuesto en la sentencia citada anteriormente: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencias del 26 de febrero del 2015, expediente n.° 2015-00045-00; 15 de octubre del 2015, expediente n.° 2015-01605-01; 25 de enero de 2018, expediente n.° 2017-3009-00. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ver, carpeta comprimida con certificado D8C7036153733C6D CBDE14F2E7CD1431 A43A43C9CE8975F1 C11C9D90AEFF39F3. Allí reposa el archivo que contiene el mensaje de correo electrónico en cita. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ver, Corte Constitucional. Sentencias C-546 de 1992 y C-104 de 1997, C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y C-543 de 2013. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ibid. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ver, nota de pie de página n.° 7. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ver, nota de pie de página n.° 8. [↑](#footnote-ref-22)
23. El recurso en cita reposa en la misma carpeta comprimida referenciada en la nota de pie de página n.° 18. [↑](#footnote-ref-23)
24. C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T1195 de 2004. [↑](#footnote-ref-24)
25. En la parte resolutiva de la sentencia C-354 de 1997 la Corte dispuso: “Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, 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”. [↑](#footnote-ref-25)
26. Una primera excepción es la necesidad de hacer efectivo el pago de las obligaciones laborales. Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992. Allí, la Corte declaró exequibles los artículos 8°, en el aparte que dice: “y la inembargabilidad”, y 16 de la Ley 38 de 1989. Además, en tratándose de créditos laborales, entendidos dichos textos conforme a los dos últimos párrafos de la parte motiva de esta sentencia. 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. [↑](#footnote-ref-26)
27. En esta sentencia, la Corte efectúo el estudio de constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación y declaró la constitucionalidad de la norma condicionada a que el embargo solo procede cuando las obligaciones provengan de las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001: “No obstante, como ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones *es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral*, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992” (cursivas fuera del texto). Ahora bien, la Corte considera que “las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado”. [↑](#footnote-ref-27)
28. La línea de decisión que trazó esa sentencia fue reiterada en los siguientes fallos: C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994 y C-263 de 1994. Así lo resalta la sentencia C-793 de 2002, citada. [↑](#footnote-ref-28)
29. Así concluyó la Corte: “[e]n suma, a partir de la sentencia C-354 de 1997, por la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, la norma es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo”. [↑](#footnote-ref-29)
30. Así expuso esa Alta Corporación: “De la misma manera frente a la necesidad de asegurar, entre otros derechos, el derecho al acceso a la administración de justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, la Corte señaló que dicho principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido que cuando se trate de sentencias judiciales los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las mismas [sic] dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. […]. Por lo 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 ley 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”. Ese criterio fue mantenido en el resto de los pronunciamientos que componen la línea de decisión sobre la materia en comento. [↑](#footnote-ref-30)
31. Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 2005. “Desde luego, en el caso de decretarse por el juez, con el cumplimiento de los requisitos legales, una medida cautelar que afecte el presupuesto público nacional, habrá de observarse la proporcionalidad señalada por la ley, a fin de que de manera simultánea se cumpla la finalidad de la medida precautoria para no hacer ilusorio el derecho reclamado judicialmente, y se evite al propio tiempo que se incurra en arbitrariedades o abusos”. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ver, Corte Constitucional. Sentencia SU-168 de 1999. [↑](#footnote-ref-32)
33. Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 14 de marzo de 2019, expediente n.° 2009-00065-01 (59.802): “Aterrizadas estas consideraciones al caso concreto, el Despacho resalta que el presente proceso tiene por objeto la ejecución de una prestación consistente en el pago de unos valores contenidos en el acta de conciliación judicial aprobada por el Tribunal Administrativo del Cesar mediante auto del 31 de enero de 2013 […], de manera que en el asunto *sub examine* se configura una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia constitucional, consistente en el cobro de una obligación clara, expresa y actualmente exigible contenida en una providencia judicial; y se concluye que, contrario a lo sostenido en el recurso de apelación, y en aplicación del precedente constitucional al que se hizo alusión, procede el embargo decretado por el a quo mediante auto del 15 de junio de 2017”. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Auto del 23 de noviembre de 2017, expediente n.° 2001-00028-01 (58.870): “En el caso bajo análisis, la medida cautelar solicitada por la parte demandante busca asegurar la ejecución de la Fiscalía General de la Nación, por las sumas establecidas en la sentencia del 14 de agosto de 2013 y en el auto del 4 de julio de 2015, providencias proferidas por esta jurisdicción, de ahí que la misma [sic] se encuadre en el primero de los tres supuestos en los que el principio de inembargabilidad sufre una excepción, esto es, que se pretenda el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción, razón por la cual resulta procedente decretarla”. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Autos del 6 de noviembre de 2019, expedientes n.os 2004-02073-03 (62.541) y 2004-01917-02 (62544). [↑](#footnote-ref-35)
36. Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 30 de junio de 2016, expediente n.° 2015-03069-01. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ver, Corte Constitucional. Sentencia C-836 de 2001. En el fallo en cita, la Corte parte de la base de “las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces será razonable, consistente y uniforme”. [↑](#footnote-ref-37)