



*Tribunal Administrativo de Boyacá*  
*Despacho No. 5*  
*Magistrada: Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, 19 DE MAYO 2019

Acción : Reparación Directa  
Demandante: **Nelson Márquez Mendoza y otros**  
Demandado: Fiscalía General de la Nación  
Expediente: 15693 3133 002 **2004 01101-00**

Obedézcase y cúmplase la sentencia proferida el 24 de mayo de 2017, por la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado (fls. 615-622), que modificó la sentencia de 31 de octubre de 2012 proferida por la Sala de Descongestión No. 11 del Tribunal Administrativo de Boyacá (fls. 440-512) que accedió a las pretensiones de la demanda, y en su lugar dispuso:

**“PRIMERO: DECLÁRESE** probada excepción de indebida representación de la Nación-Rama Judicial.

**SEGUNDO: DECLÁRESE** que la Nación- Fiscalía General de la Nación Ministerio de Defensa, Ejército Nacional es patrimonialmente responsable por la privación injusta de la libertad de Nelson Márquez Mendoza.

**TERCERO: CONDÉNESE** a la Nación- Fiscalía General de la Nación Ministerio de Defensa, Ejército Nacional a pagar las siguientes sumas por concepto de perjuicios morales...” (fl. 622)

Liquidense las costas procesales de las instancias, si hay lugar a ello, y cumplido lo anterior, por secretaria **archívese** el expediente dejando las anotaciones del caso.

Notifíquese y Cúmplase

*Clara Elisa Cifuentes Ortiz*  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada

 <b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ</b> <b>CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN POR</b> <b>ESTADO ELECTRÓNICO</b>  El auto que antecede, se notificó por Estado Electrónico Nro. _____ Publicado en el Portal WEB de la Rama Judicial, hoy _____ siendo las 8:00 A.M.  _____ Claudia Lucia Rincón Arango Secretaria
--



*Tribunal Administrativo de Bogotá*  
*Sala Decisión No. 3*  
*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Cortés*

Tunja, abril diez (10) de dos mil diecinueve (2019)

Ejecutante: **Blanca Cecilia López Sánchez y otros**  
Ejecutado: **Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional**  
Expediente: **15001 2331 000 2004 03184-00**  
Medio de control: **Ejecutivo**

Decide el Despacho, la solicitud de medida cautelar formulada por el apoderado de la parte ejecutante en la cual solicitó el embargo y retención de dineros que estuviesen a nombre del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Nacional en distintas entidades bancarias (fl. 1 cuaderno medidas cautelares)

Mediante auto del 30 de octubre de 2018 (fl. 2 y ss) se ordenó oficiar a los bancos BBVA, Banco de Bogotá, Banco Davivienda, Bancolombia, Banco Agrario y Banco Popular a fin de informar las cuentas que las entidades aquí ejecutadas poseían en cada entidad bancaria y certificaran el tipo de recursos y los montos que se encuentren consignados en ellas.

En virtud de lo anterior, se allegaron las siguientes respuestas:

- Bancolombia: Informó que la Policía Nacional no tenía vínculos con esa entidad financiera; por el contrario, el Ministerio de Defensa Nacional registraba cuentas corrientes con saldos que no superan los \$0.73 pesos, y no tenía certificado que especificara la clase de recursos a ellas consignados (fl. 10 C. medida cautelar)
- Banco Agrario de Colombia: informó que el Ministerio de Defensa Nacional poseía seis cuentas de las cuales solo una se encontraba activa con saldo en ceros; y la Policía Nacional tenía a su nombre dos cuentas activas, de las cuales solo una tenía saldo, sin señalar el tipo de recursos que se manejaban (fl. 11 C. medida cautelar)
- Banco Davivienda: informó que la Policía Nacional tenía cuenta inactiva y embargada; que el Ministerio de Defensa Nacional, poseía diversas cuentas

no obstante no señaló el saldo de ninguna de ellas, si estaban activas o inactivas y que no estaba facultada para establecer el origen y naturaleza de los dineros allí depositados. (fl. 12-13)

- Banco Bogotá: informó que el Ministerio de Defensa Nacional contaba con varias cuentas, sin mencionar montos, las cuales, según comunicación de dicho ministerio sus recursos eran inembargables; y que la Policía Nacional no tenía ninguna cuenta con el banco. (fl. 14-15)
- Banco Popular: informó que la Policía Nacional posee cuatro cuentas para el pago de pensionados y activos de la Policía Nacional no obstante conforme a la comunicación expedida por el Director de dicha Institución las mismas son de carácter inembargable (fl. 16-17)

Para resolver, se considera:

### **1. De la competencia de la Sala**

La Ley 1437 de 2011, no contempla un procedimiento especial para efectos **del trámite del proceso ejecutivo**, por eso en virtud del artículo 308 ídem, para los aspectos no regulados, debe acudir al Código de Procedimiento Civil.

Ahora, como el 1 de enero de 2014<sup>1</sup>, entró en vigencia el Código General del Proceso, las normas aplicables al presente asunto, son las de este ordenamiento procesal.

Ahora, en materia de la competencia para resolver la solicitud de medida cautelar se aplicará el artículo 125 del CPACA en tanto al Código General del Proceso se acude únicamente para el trámite del proceso ejecutivo. Dispone la norma:

*“Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; **sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.**” Negrilla propia*

---

<sup>1</sup> El numeral 6º del artículo 627 del Código General del Proceso, establece que, los demás artículos (entre los que se cuentan los relacionados con el proceso ejecutivo), entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2014.

A su vez los numerales 1 a 4 del artículo 243 del CPACA, precisan los siguientes asuntos:

1. *El que rechace la demanda*
2. **El que decrete una medida cautelar** y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite
3. *El que ponga fin al proceso*
4. *El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales*

En este caso, se decretará una medida cautelar razón por la cual la competencia corresponde a la Sala.

## **2. De las medidas cautelares y el embargo**

Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de este modo, el derecho al acceso a la administración de justicia, pues impiden que, por el transcurso del tiempo, sus efectos sean nugatorios. En efecto, según la Corte Constitucional, constituyen instrumentos para proteger la integridad de un derecho que es controvertido en el juicio:

*“Así, constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal, en la medida en que asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces. Las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial\_o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado”<sup>2</sup> (Negrilla fuera del texto original)*

Las medidas cautelares, entendidas como garantía del derecho al acceso a la administración de justicia, tienen un carácter protector transitorio, en consideración a que su naturaleza es meramente temporal en tanto pueden modificarse o suprimirse a voluntad del acreedor o por el cumplimiento de la obligación. En efecto, se mantienen únicamente mientras subsistan las situaciones de hecho y de derecho que permitieron su decreto.

<sup>2</sup> Sentencia C-523 de 2009. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa

Sobre las medidas cautelares en los procesos ejecutivos, dispone el artículo 599 del CGP:

*“ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.*

*(...)*

*El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.”*

### **3. De los bienes inembargables**

El párrafo del artículo 594 del CGP, prevé que los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables.

Esta calidad se la otorga la Constitución Política y la Ley a ciertos recursos, con el objeto de proteger los dineros públicos y de esta forma, garantizar el cumplimiento de los postulados constitucionales, así como de los fines esenciales del Estado Social de Derecho (Art. 2º CP).

En efecto, el artículo 63 constitucional señaló que *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los de más bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

El artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, previó que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Y, en lo que refiere a los recursos del Sistema General de Participaciones, entendidos como aquellos que la Nación transfiere con fundamento en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001 dispuso que no serían sujetos de embargo (Art. 91).

El artículo 594 Código General del Proceso, establece:

*“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.*

*2. (...)*

**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 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 propia)*

Entonces, a la luz de la disposición traída en cita, son inembargables, entre otros, los recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP- y los recursos del Sistema General de Regalías.

No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional.

Es por esto que la Corte Constitucional ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de:

i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>3</sup>;

ii) **sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones<sup>4</sup>; y**

iii) títulos que provengan del Estado<sup>5</sup> que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible<sup>6</sup>. 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.”<sup>7</sup>

En efecto, desde la Sentencia C-354 de 1997 el máximo órgano judicial en materia constitucional confirmó la inembargabilidad de las rentas y recursos de los presupuestos públicos pero, en relación con **las excepciones a tal principio, consideró que éstas incluyen tanto las sentencias y actos administrativos, como las demás obligaciones claras expresas y exigibles a cargo del Estado;** igualmente, adujo que el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación **admite excepciones** sin que ello signifique la posibilidad indiscriminada de embargabilidad.

Así mismo el Consejo de Estado, en auto proferido el 30 de enero de 2003, dentro del proceso con número interno 19137 y ponencia de la Consejera Doctora María Elena Giraldo Gómez siendo demandado el Municipio del Piñón, trató el tema inembargabilidad de bienes y rentas del Estado y sus excepciones:

*“...b La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, concluyó a propósito de la inembargabilidad de los bienes y rentas de las entidades públicas varios puntos jurídicos en los diferentes niveles del Estado, en providencia dictada el día 22 de julio de 1997; así:*

<sup>3</sup> Cfr. sentencias 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 T-1195 de 2004.

<sup>4</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>5</sup> Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.

<sup>6</sup> Cfr. sentencia C-354 de 1997.

<sup>7</sup> Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

a. En el nivel nacional:

**a.1. Respeto de la NACIÓN.** La regla general "de no ejecución", presenta tres excepciones, relacionadas con:

⇒ **el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa** (art. 177 C. C. A y sentencia de 1 de octubre de 1992 de la Corte Constitucional);

⇒ **los créditos laborales contenidos en actos administrativos** (arts. 25 y 53 de la Constitución y sentencia C - 546 de la Corte Constitucional);

⇒ **los créditos provenientes de contratos estatales** (art 75 ley 80 de 1993 y sentencia C-546 de la Corte Constitucional).

(...) Las anteriores conclusiones se toman de la providencia del Consejo de Estado, antes mencionada, la cual señala:

"A nivel nacional:

a) La Nación no podrá ser ejecutada, tal como lo ordena el artículo 336 del C. de P. C. Y, por lo tanto, como corolario obligado, no podrá hablarse frente a ella de medidas cautelares propias del proceso de ejecución, pues no se entienden dichas medidas sin la del proceso que las permita.

**Para la Sala no podrá hablarse, para salvar el escollo que trae la prohibición, de un proceso ejecutivo contra la Nación sin medidas cautelares, porque así se estaría violando el artículo 336 antecitado. No se concibe en términos generales un proceso ejecutivo que no admita medidas cautelares, porque la aplicación recortada de su regulación violaría la garantía del debido proceso y el principio de la inescindibilidad de las normas aplicables al caso.**

Con todo, la regla general de la no ejecución de la Nación presenta tres excepciones, así: **La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales. Excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el 177 del C. C. A.; en la sentencia C - 546 de la Corte Constitucional; y en el artículo 75 de la ley 80 de 1993.**

**La primera excepción se entiende porque al permitirse la ejecución de la Nación vencidos los 18 meses de que habla el mencionado art. 177, habrá que aceptar la viabilidad del proceso ejecutivo con todos sus alcances y medidas; entre las cuales las cautelares de embargo y secuestro son las que realmente le darán su efectividad y su razón de ser. Esta conclusión encuentra su aval en la sentencia de la Corte Constitucional de 1 de octubre de 1992 antecitada.**

(...)

(...)

d) Para la sala la interpretación dada por la Corte Constitucional, en materia de excepciones al principio de la inembargabilidad, merece acatamiento. En primer término, en cuanto se refiere a la ejecución contra la Nación con títulos provenientes de sentencias dictadas por la



*jurisdicción administrativa, porque al autorizar la ley su cobro compulsivo por la vía ejecutiva luego de vencido el término de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, sin salvedad alguna, por voluntad del mismo legislador se entiende esta vía en su integridad, incluidas, como es obvio, las medidas cautelares, punto central y capital para la efectividad de esta clase de procesos. (...) Negrilla y subrayas fuera de texto.*

Igualmente cabe resaltar que el Consejo de Estado, en recientes pronunciamientos y en línea con los criterios jurisprudenciales traídos a colación, ha señalado que la ejecución de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa, es una de las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos. En efecto, por vía de tutela que fuera conocida por su Sección Cuarta precisó en sentencia proferida el 19 de marzo de 2019<sup>8</sup>, lo siguiente:

*“...En ese orden, el Tribunal accionado sostuvo que “de acuerdo con los lineamientos jurisprudenciales referenciados en precedencia, es dable concluir que la regla general de la inembargabilidad admite excepciones, ello a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, excepciones que han sido consolidadas a través de los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional”.*

*Ahora bien, bajo ese escenario el Tribunal Administrativo de Boyacá desestimó los reproches efectuados por la parte ejecutada en torno a la medida de embargo decretada sobre los recursos consignados en las cuentas bancarias de las entidades, en tanto hacían parte del presupuesto general de la Nación y, por lo tanto, serían inembargables.*

*En consecuencia, confirmó la medida cautelar decretada en la primera instancia aplicando las excepciones fijadas en la jurisprudencia constitucional en materia de cumplimiento de sentencias o conciliaciones, advirtiendo en todo caso que los recursos que pueden afectarse con una medida de embargo son aquellos destinados al pago de sentencias judiciales y conciliaciones. Ese argumento, se fundamentó en los siguientes términos:*

*“En tal sentido, el crédito se enmarca en las dos últimas excepciones que contempla la jurisprudencia, toda vez que la medida cautelar solicitada tiene por objeto garantizar el pago de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del proceso de reparación directa N° 2017-0145, y como quiera que la misma contiene una obligación clara, expresa y exigible, considera esta Sala que la decisión adoptada por el a quo se encuentra ajustada a derecho, toda vez que pese a que se trata de recursos que hacen parte del presupuesto general de la nación, estos son susceptibles de embargo dada la naturaleza de la obligación, pues como ya se hizo mención se trata de un derecho reconocido en sentencia judicial, que además hoy es objeto de la acción ejecutiva que se adelanta en contra del Ministerio de Defensa- Ejército Nacional y dentro del cual ya se libró mandamiento*

<sup>8</sup> Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, Radicación número: 11001-03-15-000-2018-04395-00(AC), Actor: JORGE DAVID SIERRA AMAYA, Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ

de pago el día 3 de mayo de 2018 por el Juez Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja” (negrillas fuera del texto original).

*Es decir, el Tribunal Administrativo de Boyacá aplicó de manera integral la segunda excepción establecida en las sentencias C-354 de 1997 y C-1154 de 2008, la cual contrario a lo señalado por el actor, en materia de procesos ejecutivos que persiguen el pago de condenas impuestas en sentencias judiciales, si establecieron que “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”.*

*Lo anterior, permite a la Sala descartar un error por parte de la autoridad judicial accionada al condicionar la medida de embargo a los recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, pues ello materializa de manera integral la excepción fijada por la Corte Constitucional, tal como se expuso de manera precedente...”*

A la anterior decisión cabe agregar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-543 de 2013<sup>9</sup>, se declaró inhibida en relación con la demanda de inconstitucionalidad formulada, entre otras normas, contra el parágrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 porque al examinar los cargos formulados por la parte demandante los encontró faltos de “certeza y pertinencia”<sup>10</sup>, no obstante dijo:

---

<sup>9</sup> En el concepto No. 5545 emitido el 3 de abril de 2014 por la Procuraduría General de la Nación en este proceso se señaló frente a esta norma:

*“De igual manera y en consonancia con lo anterior, se solicitará declarar ajustado al orden superior el aparte demandado del parágrafo segundo del artículo 195 de la Ley 1437 de 2012, bajo el entendido que dentro de los procesos ejecutivos pertinentes y en los términos y condiciones señaladas al respecto en los artículos 195, numerales 1, 2 y 3, y 297 a 299 de la Ley 1437 de 2011, lo que incluye el término máximo de diez (10) días con que debe contar el Fondo de Contingencias para girar efectivamente a la entidad obligada solicitante, los recursos para que esta realice el pago efectivo del crédito reconocido judicialmente a su cargo, debe proceder el embargo de bienes y recursos de las entidades públicas que han desconocido el pago efectivo de las obligaciones dinerarias que les han sido impuestas por los jueces de la República, una vez transcurridos los términos establecidos al respecto en los artículos 195, numerales 1, 2 y 3, 298 y 299 de la Ley 1437 de 2012, con embargo de recursos del presupuesto, en primer lugar los destinados al pago de sentencias y conciliaciones, y sobre los bienes de la entidad u órgano respectivo...” (Resaltado fuera de texto)*

<sup>10</sup> Según se lee en los antecedentes de la sentencia, los cargos formulados fueron los siguientes:

*“2.2.1 Frente al parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, señala que el legislador al otorgarle el carácter de inembargable al monto asignado en los presupuestos de las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones como también a los recursos que integran el nuevo Fondo de Contingencias, le confirió a la administración una protección injustificada de sus bienes y recursos en desmedro directo de los legítimos derechos de los particulares, quienes a la luz de esta disposición no podrán afectar con medidas cautelares los dineros que integran el presupuesto de dichas entidades ni tampoco los que pertenecen al Fondo de Contingencias, cuando son dineros dispuestos, precisamente, para cubrir obligaciones de tipo judicial.*

*Aunado a lo anterior, reprocha que cuando un proceso ejecutivo se dirige contra un particular por incumplimiento de sus obligaciones económicas, su patrimonio puede ser perseguido para obtener el pago de lo debido, mientras que la administración puede ser perseguida con este mismo propósito pero contando con privilegios que no son predicables frente a los particulares. Por esta razón,*

*“En particular, si se realiza una lectura sistemática del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con sus parágrafos, es posible deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, por el contrario, dicha normativa consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones<sup>11</sup>, advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación, la entidad obligada, en un plazo máximo de 10 días, debe requerir al Fondo de Contingencias para realizar el respectivo pago. Además, señala que en caso de que transcurran 10 meses sin haberse efectuado el pago de la obligación o pasados 5 días desde el recibo de los recursos para el pago efectivo al beneficiario, las cantidades*

---

*considera que la disposición demandada contiene un trato desigual en consideración a la calidad del acreedor. En particular, considera que la sola naturaleza pública de una entidad no es suficiente para reducir la prenda general de garantía respecto de los acreedores, lo cual, constituye un trato discriminatorio hacia los deudores del Estado.*

*También, considera que se compromete el derecho al debido proceso, teniendo en cuenta que si los titulares de créditos judiciales no pueden embargar dichas cuentas se compromete el cumplimiento de las sentencias judiciales. Adicional a lo anterior, sostiene, se transgrede la disposición que establece el deber de todas las personas de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia porque cuando la norma demandada establece la imposibilidad de decretar medidas cautelares sobre recursos presupuestados para el pago de sentencias y conciliaciones judiciales, promueve que muchos procesos ejecutivos sigan activos en la rama judicial hasta tanto existan recursos para satisfacer las obligaciones incumplidas. Lo anterior, en su sentir, impide el acceso efectivo a la justicia porque si bien puede iniciarse el proceso ejecutivo, dicha actuación será meramente formal porque no existirá certeza acerca del pago efectivo de la obligación.”*

<sup>11</sup> **“Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones.** El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

- 1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.*
- 2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.*
- 3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.*
- 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades liquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.*

*La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.*

**Parágrafo 1º.** *El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.*

**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”*

liquidadas adeudadas causarán un interés moratorio con base en la tasa comercial.

Tampoco explica el actor porqué ante la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones, el derecho a reclamar el pago se hace ilusorio, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

***Agregado a lo anterior, puede observarse que las excepciones consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.***  
(Resaltado fuera de texto)

De igual forma, en vía de proceso ejecutivo, la Sección Tercera de esa Corporación, al revocar la decisión que negó el embargo de dineros, en auto de proferido el 23 de noviembre de 2017 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Alberto Zambrano Barrera, expediente con Radicación número: 88001-23-31-000-2001-00028-01(58870), Actor: Rafael William Pomare y otros Demandado: Fiscalía General de la Nación expuso:

***“...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 derechos reconocidos a terceros en la respectiva sentencia.***

***Tal es la conclusión que emerge en forma nítida al leer en su conjunto la norma acabada de transcribir, en particular su inciso final, según el cual “los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo ...”.***

***No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la ley para imponer condenas al Estado, de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad sólo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la ley 288 de 1996<sup>12</sup>.***

<sup>12</sup> En este evento, no basta la existencia de la respectiva sentencia proferida por un órgano internacional de derechos humanos para hacer ejecutables las obligaciones que de ella se deriven,

*Ahora bien, existen otros dos escenarios en los cuales tanto la ley como la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>13</sup> y de esta Corporación<sup>14</sup> han establecido excepciones a dicho principio.*

*Es el caso del cobro coactivo de los créditos provenientes de los contratos estatales, pues la ley 1437 de 2011 (artículo 297), al habilitar el cobro ejecutivo de las obligaciones claras, expresas y exigibles que constan en documentos relacionados con la actividad contractual, permite al juez de lo contencioso administrativo decretar las órdenes de embargo correspondientes, por cuanto, en el evento de prosperar la ejecución contra la administración, no se genera un egreso o erogación al erario que afecte el equilibrio fiscal o la adecuada ejecución presupuestal, en la medida en que fueron rubros que debieron ser apropiados por parte de la entidad estatal para el pago de las obligaciones derivadas del contrato.*

*Lo mismo ocurre en los casos de cobro coactivo de los créditos laborales contenidos en actos administrativos debidamente ejecutoriados, pues, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional, “el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto ... En consecuencia ... en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, (sic) 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”<sup>15</sup>.*

*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 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...” (Resaltado fuera de texto)*

Criterio que en igual sentido se encuentra en auto de fecha 21 de julio de 2017, la Sección Segunda, Subsección B con ponencia del Doctor Carmelo Perdomo Cueter, dentro del proceso No. 08001 2331 000 2007 00112-02 iniciado por Miguel Segundo

---

*pues para tal efecto, es necesario que en el ámbito interno, se haya celebrado un acuerdo conciliatorio entre el Gobierno Nacional y los beneficiarios de la respectiva condena, aprobado por el Tribunal Administrativo competente, o que, en su defecto, exista una providencia expedida por esta última autoridad judicial, mediante la cual se haya decidido sobre la liquidación de perjuicios, por la vía incidental, como lo consagra el artículo 1º, 7, 8 y 11 de la ley 288 de 1996.*

<sup>13</sup> Al respecto, ver sentencias C – 546 de 1992, C – 017 de 1993, C – 103 y T - 128 de ese mismo año, C – 103 1994 y T - 025 de 1995.

<sup>14</sup> Providencia del 22 de julio de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el proceso S-694.

<sup>15</sup> Sentencia C – 546 de 1992.

González Castañeda, contra el Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se dijo:

*“En conclusión frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde supremacía pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental, como la igualdad, la dignidad humana, y el derecho al trabajo cuya garantía también corre por cuenta del Estado.*

*(...)*

*Por consiguiente, debido a que el objeto del proceso ejecutivo bajo análisis es obtener el cumplimiento compulsivo de una sentencia judicial, la prohibición de embargo sobre recursos del Fomag, pierde su fuerza, por lo cual estos pueden fungir como garantía de la deuda que la demandada tiene con su afiliado.”<sup>16</sup>*

Así entonces, resulta consistente y pacífica la jurisprudencia, en señalar que la regla general de inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene **excepción** cuando se trata del **pago de sentencias** proferidas por esta jurisdicción, **una vez vencido el plazo otorgado a las entidades públicas para su cumplimiento**, pues de no ser ello así se haría ilusorio el derecho a reclamar su pago que se encuentra contenido en el título ejecutivo.

Descendiendo al caso bajo estudio, el apoderado de la ejecutante pretende el **cumplimiento de la sentencia** del 02 de mayo de 2016 proferida por la Sección Tercera- Subsección B del Consejo de Estado que **ordenó el pago de perjuicios morales y lucro cesante a los demandantes** (fl. 405 y ss)

En ese orden de ideas y como quiera que la solicitud de embargo y retención de dineros sobre las cuentas bancarias que la entidad ejecutada tuviera a su nombre, (fl. 1) tiene como finalidad garantizar **el pago de la condena impuesta en sentencia judicial**, considera la Sala que la misma resulta procedente, independientemente que los dineros que se encuentre depositados tengan carácter de inembargable, pues su decreto tiene fundamento legal y jurisprudencial dada la naturaleza de la obligación.

Ahora, a fin de proteger los derechos que involucran los recursos de la entidad ejecutada se librará orden de embargo, en los términos que establece el numeral 10

---

<sup>16</sup> Ver también sentencia de tutela proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado de fecha 15 de diciembre de 2017, con ponencia de la Doctora María Elizabeth García González, dentro del proceso 05001-23-33-000-2017-01532-0)(AC)

del artículo 593 del CGP<sup>17</sup>, es decir, la cuantía máxima a ser embargada, no sobrepasará del valor del crédito más un 50%.

Así las cosas, se tiene que mediante auto de 30 de octubre de 2018 (fl.447-448), se libró mandamiento de pago<sup>18</sup> por la suma total de **\$212.405.783,86**, en consecuencia, el valor máximo a embargar será de **treientos dieciocho millones seiscientos ocho mil seiscientos setenta y cinco pesos con setenta y nueve centavos M/CTE. ( \$318'608.675,79)**, respecto de la cuenta número 0-023-00-11603-01 que posee la Policía Nacional identificada con NIT 800.141.397, en el Banco Agrario de Colombia.

Los dineros embargados se pondrán a disposición del Despacho No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en la cuenta número 150011020004<sup>19</sup> del Banco Agrario, hasta el límite indicado, a órdenes de este proceso.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 3,

#### **RESUELVE:**

1. **Decretar embargo por la suma de treientos dieciocho millones seiscientos ocho mil seiscientos setenta y cinco pesos con setenta y nueve centavos M/CTE. (\$318'608.675,79)**, respecto de la cuenta número 0-023-00-11603-01 que posee la **Policía Nacional** identificada con NIT 800.141.397, en el Banco Agrario de Colombia. Valor que deberá dejarse a disposición del Despacho No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en la cuenta número 150011020004 del Banco Agrario, hasta el límite indicado, a órdenes de este proceso.
2. Infórmese a la entidad financiera que, en caso de abstención en el cumplimiento de la medida cautelar, deberá seguir el procedimiento previsto en el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

<sup>17</sup> **Artículo 593. Embargos.** Para efectuar embargos se procederá así: (...) 10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.

<sup>18</sup> Parcialmente modificado por auto del 11 de enero de 2019 (fl. 488) que dejó sin efectos los numerales 1º y 2º excluyendo de este proceso a María Inés Arias Arias y Virgenilh Pérez Pérez.


<sup>19</sup> Señalada por la Contadora de este Tribunal


Ejecutante: **Blanca Cecilia López Sánchez y otros**  
Ejecutado: **Ministerio de Defensa Nacional- Policía Nacional**  
Expediente: **15001 2331 000 2004 03184-00**  
Medio de control: **Ejecutivo**


3. Dese cumplimiento inmediato a ésta medida, conforme lo dispuesto en el artículo 298 del Código General del Proceso.


La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

Notifíquese y cúmplase.

  
**OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado

  
**CLARA ELISA CIFUENTES ORTE**  
Magistrada

  
**JOSE A. FERNANDEZ OSORIO**  
Magistrado

 <b>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BDYACA</b> <b>CONSTANCIA DE NOTIFICACION POR ESTADO</b> <b>ELECTRONICO</b>  El auto que antecede, se notificó por Estado Electrónico Nro. _____ Publicado en el Portal WEB de la Rama Judicial, hoy _____ siendo las 8:00 A.M.  _____ Claudia Lucia Rincón Arango Secretaria
---