TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Proceso	:	81001 2339 000 2017 00051 00
Medio de control	:	Ejecutivo
Demandante	:	Nancy Mora Arbeláez y otros
Demandado	:	Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional
Providencia	:	Auto que decide medida cautelar

Decide el Despacho sobre la solicitud de medida cautelar presentada por Nancy Mora Arbeláez y otras personas.

ANTECEDENTES

1. La demanda. Nancy Mora Arbeláez y otras personas presentaron (fls. 1-50) demanda ejecutiva en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional, en la que dentro de los **hechos** que se invocan, señalan que mediante sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca el 9 de agosto de 2007, modificada el 26 de junio de 2015 por el Consejo de Estado, Sección Tercera, se condenó a la Policía Nacional a pagarles una indemnización a Nancy Mora Arbeláez, Rafaela Paredes Mora, Antonio María Paredes Ramírez, Bárbara Gertrudis Zambrano Mosquera, Adriana Cifuentes Mora, Oswaldo Cifuentes Mora, y a la fecha la entidad no le ha dado cumplimiento a la providencia, donde han transcurrido más de 18 meses de ejecutoria. Como **pretensiones,** solicitan que se libre mandamiento de pago por la suma de $375.663.992, que corresponde al valor de la condena proferida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y por los intereses moratorios desde el 1 de agosto de 2015, entre otras.

2. Al considerar que se acreditó un título ejecutivo que cumplía con todos los requisitos de forma y de fondo y que la obligación reclamada es clara, expresa y exigible, se libró mandamiento de pago en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Policía Nacional y en favor de Nancy Mora Arbeláez, Rafaela Paredes Mora, Antonio María Paredes Ramírez, Bárbara Gertrudis Zambrano Mosquera, Adriana Cifuentes Mora y Oswaldo Cifuentes Mora, por la suma de $375.663.992, distribuida en lo que se le asignó a cada uno de ellos, más los intereses moratorios que se liquidarán a la tasa del 1.5 del interés de crédito ordinario certificado por la Superintendencia Financiera, desde el 1 de agosto de 2015 y hasta cuando se haga efectivo el pago (fl. 54-55).

3. Luego del trámite procesal, el 28 de junio de 2018 se profirió sentencia, en la que se ordenó seguir adelante la ejecución (fl. 240-242).

4. Cumplido el trámite de liquidación del crédito, el total que se adeuda por las sentencias que se ejecutan al 31 de julio de 2018, se fijó en $40.543.346.

5. Los demandantes presentaron escritos en los que piden que se ordene el embargo y retención de dineros de la entidad estatal (fl. 249-252).

CONSIDERACIONES

1. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el asunto de la referencia, pues se trata de decidir sobre una medida cautelar dentro de un proceso ejecutivo, el cual en su procedimiento se rige por el Código General del Proceso (CGP), por la remisión que hace el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Artículos 299 y 306, CPACA).

Problema jurídico: ¿Es jurídico en este caso y de conformidad con las solicitudes de los demandantes, imponer la medida cautelar pedida, de embargo y retención de dineros de la Policía Nacional?

2. La medida cautelar que se pide es permitida por nuestro ordenamiento jurídico, que dispone en el artículo 599 del CGP, que "*Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado*".

3. No obstante y sobre el tema de la solicitud, la Constitución Política consagra el principio de inembargabilidad de bienes y recursos públicos (Artículo 63), y ordena que "*No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella*" (Artículo 48).

Así mismo, el artículo 594 del CGP establece que "*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 (...)*".

Y en el presente caso se encuentra que la Policía Nacional integra el Presupuesto General de la Nación (Artículo 3, Decreto 111 de 1996), frente a cuyas rentas y recursos que se incorporan con destino a dicha dependencia, existe la protección jurídica de la inembargabilidad, conforme lo establece el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que compila el Estatuto Orgánico del Presupuesto:

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

En otras normas jurídicas también se han establecido prohibiciones de embargar, como en los artículos 21 del Decreto 28 de 2008, 25 de la Ley 1751 de 2015, y 195.2 del CPACA.

4. De otra parte, las reglas de inembargabilidad no imposibilitan del todo que se adopte una medida cautelar sobre los recursos y bienes públicos, como bien lo establecen el Consejo de Estado (Entre otras providencias, exp. 11001-03-27-000-2012-00044-00, 19717, del 8 de mayo de 2014, M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 21 de julio de 2017, rad. 08001233100020070011202, 3679-2014, entre muchas otras) y la Corte Constitucional (Sentencias C-103 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, C-793 de 2002, C-1154 de 2008, C-539 de 2010, T-873 de 2012, C-543 de 2013, C-313 de 2014, entre otras)[1].

Los criterios jurisprudenciales establecen tres excepciones al principio de inembargabilidad de recursos y bienes públicos; se presentan cuando:

i). Es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Sentencia C-1154 de 2008).

ii). Se pretenda el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias (Sentencia C-354 de 1997).

iii). Exista un título emanado del Estado, que reconozca una obligación clara, expresa y exigible (Sentencia C-103 de 1994).

Las anteriores excepciones son aplicables sobre los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales

---

[1] La Corte ha establecido que la línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

estaban destinados (Educación, salud, agua potable y saneamiento básico) y ante créditos laborales judicialmente reconocidos; este tipo de transferencias las perciben las entidades territoriales.

Sin embargo, en algunas oportunidades se han planteado criterios que resultan discrepantes.

En cuanto a las tres excepciones, las reiteran recientes providencias de nuestra Alta Corte, como las siguientes: M. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, 5 de julio de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-01530-00; M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, 1 de agosto de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00958-00; M. P. César Palomino Cortés Bogotá, 26 de junio de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-01628-00; M. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 23 de noviembre de 2017, rad. 88001-23-31-000-2001-00028-01, 58870; y M. P. María Elizabeth García González, 21 de junio de 2018, rad. 17001-23-33-000-2018-00163-01.

Pero en otras también recientes, se acepta que los embargos proceden, solo en casos de los créditos judiciales de origen laboral: M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 16 de agosto de 2017, 11001-03-15-000-2017-0158100, en la que cita otras[2]; M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 2 de octubre de 2017, rad. 11001-03-15-000-2017-02007-00, en la que se expresó: "*Resta agregar, que la providencia censurada en el asunto sub judice, acogió los pronunciamientos aplicables y realizó una interpretación de estos, la cual comparte esta Sala, por cuanto la procedencia de la medida cautelar de embargo está restringida para reclamar el pago de sentencias judiciales ocasionadas en controversias de naturaleza laboral o directamente relacionadas con actividades atañederas a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y en este caso se discute el cumplimiento de una condena proveniente de un proceso de reparación directa el cual es sustancialmente diferente, por tanto, tampoco se observa configurado el defecto de violación directa a la Constitución*".

Incluso, se ha negado la posibilidad de embargo en todos los casos, como en la providencia de M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 13 de agosto de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-02289-00: "*Cabe advertir que dentro de los recursos catalogados como inembargables por el artículo 594 del CGP, se encuentran «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» (numeral uno de esa norma), de manera que si una medida cautelar recae sobre dichos bienes, debe levantarse. (...) En atención a las consideraciones expuestas en líneas precedentes, las autoridades accionadas estaban facultadas para revocar el embargo decretado en el proceso ejecutivo 05837-33-33-001-2013-00591-00, habida cuenta que los recursos congelados tienen la condición de*

[2] Sentencia del 8 de febrero de 2018, expediente 66001-23-33-000-2017-00236-01, y sentencia del 3 de mayo de 2018, expediente 11001-03-15-000-2017-02007-01.

inembargables y, en consecuencia, no son pasibles de esa disposición cautelar, tal como lo establece el artículo 594 del CGP".

También se encuentran posturas disímiles respecto de la posibilidad de embargo sobre los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones; la acogen entre otras: M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 2 de octubre de 2017, rad. 11001-03-15-000-2017-02007-00, y M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, 1 de agosto de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00958-00.

Pero también aceptan el criterio contrario, la de M. P. William Hernández Gómez, 10 de mayo de 2018, rad. 73001233300020180008401, en la que al analizar la posición de un Juzgado en cuanto a que *"De otra parte, si bien, las sentencias de la Corte Constitucional a las cuales hace alusión el apoderado de la parte ejecutante C-546/94, 103/94 y C-354 de 1997, fueron fundamento jurídico para cautelar cuentas que tenían la calidad de inembargables, lo cierto es que, dada la novedad legislativa introducida en el parágrafo 2º del artículo 195 del CPACA, el despacho advierte que no es posible el embargo del rubro asignado para sentencias y conciliaciones ni los recursos del Fondo de Contingencias, ni aun en regla de excepción como lo señaló la Corte Constitucional, por prohibición expresa de la ley posterior"*, consideró que *"En ese orden de ideas, no se advierte que el Juzgado haya ignorado el precedente fijado por la Corte Constitucional, sino que —luego de estudiado el caso y las normas— coligió que el mismo no era aplicable en el presente asunto, pues los parámetros jurisprudenciales se efectuaron en vigencia de otra normativa, conclusión a la cual llegó en ejercicio del principio de autonomía e independencia de los jueces, por lo cual no se advierte la configuración del desconocimiento del precedente judicial".*

5. De conformidad con el precedente jurisprudencial reseñado, es jurídico ordenar el embargo de bienes y recursos del Estado, si se presentan las tres excepciones que se citaron, y a ello se suma que el primer inciso del parágrafo del artículo 594 del CGP también posibilita imponer la medida sobre bienes inembargables.

Pero he aquí, que esta misma norma jurídica, acogida por la mayoría de los precedentes citados, condiciona la adopción de la medida, al prescribir que *"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"*. Resaltados fuera del texto original.

El Consejo de Estado (M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 2 de octubre de 2017, rad. 11001-03-15-000-2017-02007-00) exige *"que las excepciones de inembargabilidad deben sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo*

que permite concluir que corresponde al Operador Judicial definir en cada caso concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar requerida".

Conforme con lo anterior y para resolver la solicitud, no se encuentra (i) por parte del Despacho para este caso de la Policía Nacional, (ii) ni lo invocan en esta segunda oportunidad los demandantes, sustento legal, es decir norma jurídica, que respalde la procedencia de la medida cautelar frente a sus bienes inembargables constituidos en dineros que estén depositados en cuentas bancarias de los que se pide el embargo, para lo que no basta el hecho de tratarse de una sentencia judicial la que se ejecuta, pues debe concurrir la exigencia del fundamento legal requerido en el Código General del Proceso; por todas estas circunstancias que se amplían a continuación, no se adoptará la medida que se pidió.

En cuanto a la labor que debían desplegar los demandantes, en sus escritos se limitan a solicitar *"El embargo y retención de los dineros que se encuentren depositados y los que se lleguen a depositar en cuentas corrientes o de ahorro"* que posea la Policía Nacional en siete bancos de Arauca (fl. 249, 251).

El Consejo de Estado (M. P. César Palomino Cortés, 26 de junio de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-01628-00) exige: *De la lectura de la providencia acusada es factible entender que el despacho judicial vinculado a la presente acción, para efectos de negar el decreto de la medida cautelar, tuvo en cuenta no solo aquello relativo a la inembargabilidad de los recursos públicos, sino que también precisó que tal negativa obedecía a la "suma generalidad de la medida invocada".*

"Ciertamente del análisis detenido de la solicitud de medidas cautelares, es posible concluir que la misma carece no solo de claridad, sino también de especificidad, pues allí se pide que se retengan unos dineros cuyo origen es incierto y cuya destinación es igualmente desconocida. Esta situación, generó en el despacho judicial, una imposibilidad de entender la clase de medida cautelar que fue solicitada".

En el mismo sentido (M. P. Alberto Yepes Barreiro, 7 de junio de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-01366-00) consagró que *"Lo anterior, por cuanto el demandante aportó un número de cuenta del Banco Popular, empero, no allegó medio de convicción alguno que le permitiera al juez constatar la naturaleza de los recursos contenidos en la misma, y en esa medida, el decreto de la medida en relación con la totalidad de los dineros, sin discriminación, no era legalmente procedente.*

"A partir del contraste entre lo considerado por el Tribunal Administrativo de Nariño y las pruebas obrantes en el expediente, se observa que la actora no cumplió con el deber de señalar sobre cuáles de los recursos debe recaer la medida cautelar de embargo solicitada.

"Lo anterior, por cuanto como lo manifestó el Tribunal cuestionado, dicha medida no puede afectar los recursos de manera indiscriminada y generalizada, habida cuenta que sobre ellos pesa el principio de inembargabilidad de los recursos que hacen parte del presupuesto general de la Nación, conforme lo establece el artículo 63 superior. (...)

"Es claro que la actora en su escrito de solicitud tampoco invocó el fundamento legal mediante el cual se demuestre que los bienes sobre los cuales requiere la medida, autorice de alguna manera la flexibilización del principio de inembargabilidad, aunado a lo anterior, que se limitó a señalar un número de cuenta del Banco Popular, y no aportó ningún otro medio de convicción que le permitiera al Tribunal tener la certeza de la naturaleza de los recursos resguardados en dicha cuenta.

"Concluye esta Sala de Decisión, que la medida de embargo fue negada conforme a derecho, por cuanto el juez también está en el deber de proteger los recursos que constituyen el presupuesto general de la Nación, ya que de ello depende "asegurar la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general, para el cumplimiento de los fines del Estado."

La postura ha sido reiterada (M. P. María Elizabeth García González, 21 de junio de 2018, rad. 17001-23-33-000-2018-00163-01): "*De la lectura de la disposición* [Artículo 594, CGP], *la Sala 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*".

De manera que si bien es viable imponer la medida cautelar pedida sobre algunos bienes inembargables de las entidades estatales, en este caso no resulta jurídico adoptarla, toda vez que ante la petición general, no se aportaron los elementos y datos necesarios para determinar si los dineros que puedan reposar en las cuentas bancarias de la Policía Nacional, son sobre los cuales puede recaer la decisión limitatoria.

Así, en el expediente no se adujo el origen específico ni la destinación concreta de tales recursos, pues como lo exige el Consejo de Estado, la medida no puede girarse indiscriminada y de forma general para toda clase de bienes, pues se debe tener claridad sobre la naturaleza del dinero a embargar, para así aplicar la excepción que procedería, la de tratarse del pago de sentencias judiciales.

Por su parte, teniendo en cuenta que la carga requerida no es exclusiva de los demandantes, pues también le compete al Juez, de conformidad con el contenido del expediente y en especial de las solicitudes, el

05:40pm
13 NOV 2018
Rad 1

Despacho tampoco encuentra viable erigir el fundamento legal que se exige para embargar, esto es, la norma jurídica expresa que lo permita, adicional a los criterios jurisprudenciales, pues la Institución puede tener dineros de distinto origen y de variada destinación que es necesario conocer; para citar solo un ejemplo, podría tratarse de recursos con destino a los servicios de seguridad social, como los de salud, para sus integrantes en el Departamento de Arauca, y no se daría la posibilidad de embargarlos por cuanto además de su mayor estricta restricción, no se trata la ejecución de un crédito judicial laboral. Por lo tanto, se carece de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan la aplicación de la excepción procedente.

En consecuencia, se responde al problema planteado que por ahora y con el contenido del expediente, no es jurídico en este caso y de conformidad con las solicitudes de los demandantes, imponer la medida cautelar pedida, de embargo y retención de dineros de la Policía Nacional.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

R E S U E L V E

PRIMERO: NO ORDENAR el embargo y retención de sumas de dinero de la demandada, que pidieron los demandantes.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DE ARAUCA
SECRETARÍA GENERAL

El auto anterior se notificó a las partes por anotación en estado No. 155

Arauca, 14 NOV 2018

SECRETARIO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO