

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / ENFOQUE DIFERENCIAL / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL / PERSONA DE LA TERCERA EDAD - Altamente vulnerable / ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA - Nivel uno / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO POR DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE / CONFIGURACIÓN DEL DEFECTO POR VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN / MEDIDA CAUTELAR EN PROCESO EJECUTIVO PARA EL COBRO DE SENTENCIA JUDICIAL DICTADA POR LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / AUTO QUE EXCLUYE DE LA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO LOS DINEROS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN INCORPORADOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN / EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS DINEROS DE ENTIDADES PÚBLICAS / PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES / DECRETO DE EMBARGO - Inicialmente sobre las cuentas destinadas al pago de conciliaciones y sentencias judiciales y de las cuentas de libre destinación y si los recursos no son suficientes se deberá decretar el embargo de las que tengan destinación específica / GARANTÍA REAL Y EFECTIVA DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

[S]e tendrá en cuenta que, por lo menos uno de los demandantes del proceso ejecutivo -coadyuvante- de esta acción es un sujeto de especial protección constitucional, por cuanto cuenta con 81 años y padece de enfermedades que afectan su calidad de vida y que todos pertenecen al estrato socioeconómico uno, lo cual los hace económica u socialmente vulnerables. Finalmente, la Sala realizará el análisis desde la perspectiva del defecto de desconocimiento del precedente, el cual fue invocado en la demanda inicial y reiterado en el escrito de impugnación en el que el actor señala como desconocidas las siguientes sentencias de constitucionalidad C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13. (...) el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, pero que, ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, por cuanto el postulado de la prevalencia del interés general comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, excepción que fue consagrada desde la sentencia C-354 de 1997, en la que la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “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” y, la tercera excepción la constituye el cobro de los títulos emanados del Estado que contienen una obligación clara, expresa y exigible. Las circunstancias excepcionales referidas mantienen plena vigencia con respecto la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación aun con la

existencia en el ordenamiento del artículo 594 del Código General del Proceso, el cual debe interpretarse con los parámetros establecidos por la Corte, pues únicamente así es dable garantizar los principios y valores contenidos en la Carta, exigiéndose sí que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, lo cual ocurrió en el caso concreto y, adicionalmente, el proceso ejecutivo ha sido ineficaz para lograr el pago efectivo de la obligación, causándose intereses moratorios. Sin embargo, en los casos de pagos de sentencias judiciales el juez debe decretar inicialmente el embargo sobre las cuentas destinadas al pago de conciliaciones y sentencias judiciales y de las cuentas de libre destinación y si tales recursos no son suficientes para cubrir el monto de la acreencia deberá decretar el embargo de las que tengan destinación específica, para garantizar el real y efectivo acceso a la administración de justicia. De la ratio de las sentencias de constitucionalidad que han precisado las excepciones a la regla general de inembargabilidad, resulta forzoso concluir que el artículo 594 del Código General del Proceso debe interpretarse teniéndolas en cuenta, esto es, incluyéndolas a la hora de darle alcance en el caso concreto, a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, respecto de los cuales la aplicación de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría nugatorios. Lo anterior, por cuanto si la entidad solamente tiene cuentas en las que maneje recursos de naturaleza inembargable, ello llevaría implícita la imposibilidad de cobrar la acreencia y la sentencia judicial que condenó al Estado caería en el vacío o quedaría al arbitrio de la entidad si la paga o no. Al aplicar el marco teórico al caso concreto y advertir que no obstante el tiempo que ha transcurrido entre la condena dictada por esta jurisdicción le ha sido imposible al accionante hacerla efectiva, la Sala amparará los derechos del actor y de los coadyuvantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia

**ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD – Superado / AUTO QUE EXCLUYE DE LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA LOS DINEROS DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN INCORPORADOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN / INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN – Imposición de carga excesiva al demandante / PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN CONTRA DECISIÓN QUE NIEGA MEDIDA CAUTELAR EN UN PROCESO EJECUTIVO PARA EL COBRO DE UNA SENTENCIA JUDICIAL DICTADA POR LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Diferencia de criterios y falta de claridad bajo la ley 1437 de 2011 vigente para el momento de la decisión**

[E]sta Sala precisa, en primer lugar, que la decisión que controvierte el accionante no es la decretar la medida cautelar sino la de excluir de esta el embargo sobre los dineros de la entidad demandada que integran el presupuesto general de la Nación. En segundo lugar, sobre la procedencia del recurso de apelación en contra de una decisión que niega una medida cautelar en un proceso ejecutivo que pretende el cobro de una sentencia judicial dictada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la determinación de si tal medio de impugnación se regía por la Ley 1437 de 2011 o por el Código General del Proceso, esta Sala advierte que suscitó un extenso debate que trajo como consecuencia la introducción de la modificación contenida en el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021 que actualmente lo permite para las providencias que decreten, nieguen o modifiquen una medida cautelar pero que, se reitera, no era la norma vigente para la fecha en que se dictó el auto que negó la medida cautelar y, por ende, tal claridad no existía para dicha fecha. La misma reforma aclaró lo relacionado con el

estatuto procesal que regula la materia en procesos ejecutivos al introducir el siguiente texto en el párrafo segundo “En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.” Lo anterior en consideración a que el proceso ejecutivo, desde el punto de vista procesal, se rige por las normas establecidas en el Código General del Proceso a la luz de lo dispuesto por el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, en la redacción que tenía antes de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021. Sin embargo, no se contaba con dicha claridad absoluta al momento en que el accionante impugnó la decisión, según memorial radicado en el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar el 3 de febrero de 2020 ni para la fecha en que fue resuelto el recurso de reposición por el referido despacho el 3 de noviembre de 2020 no obstante lo cual sí existían pronunciamientos, inclusive en sede de unificación de jurisprudencia, que avalaban la procedencia únicamente del recurso de reposición contra esta modalidad de decisión, al tenor de lo señalado en el párrafo del artículo 243 del CPACA (...) En efecto, tal como lo argumentó el actor, la Sección Tercera del Consejo de Estado dictó el auto de unificación del 29 de enero de 2020 , en el que precisó la competencia para conocer de los procesos ejecutivos en los que se pretendiera el cobro de sentencias condenatorias dictadas por esta jurisdicción y aclaró que el que niega una medida cautelar en un proceso ejecutivo no es apelable, por no estar enlistado en los susceptibles de apelación, al regirse este recurso por la Ley 1437 de 2011, de la cual resaltó el párrafo del artículo 243. (...)Al haber dado lugar, la procedencia o improcedencia del recurso de apelación -tema puntual objeto de debate- a diferentes posiciones sustentadas en argumentos jurídicos razonables, con total independencia de que se acoja una u otra de ellas, lo cierto es que constituiría una carga imposible de imponer al accionante que hubiera agotado en el proceso el recurso de apelación, cuando la misma Corporación de cierre en materia contencioso administrativa había sostenido que el mismo se regía íntegramente por el CPACA y que era improcedente contra el auto que negara la medida cautelar. Es por ello que, declarar improcedente la presente acción de tutela sobre la base de considerar que no interpuso recurso de apelación cuando sí utilizó el de reposición como mecanismo de impugnación de la providencia que tanto la parte demandante como el despacho judicial accionado consideraron válido constituye una barrera inadmisibles para el acceso real y efectivo a la administración de justicia, por lo que la Sala entenderá superada la subsidiariedad en el caso concreto, adicionalmente, por cuanto la decisión censurada pone fin a la actuación relacionada con la medida cautelar deprecada.

### **ACEPTACIÓN DE LA COADYUVANCIA / TERCEROS CON INTERÉS LEGÍTIMO – Beneficiarios de la condena judicial cuyo cobro se pretende y de los ejecutantes en el proceso de cobro**

Con fundamento en el marco legal y jurisprudencial expuesto, la Sala advierte la procedencia de tener como coadyuvantes de la pretensión de amparo constitucional a los señores [J.M.F.G.], [G.Y.F.V.], [J.M.F.R.], [M.F.G.] y [D.D.C.D.T.] quienes tienen la calidad de beneficiarios de la condena judicial cuyo cobro se pretende y de ejecutantes de esta en el proceso de cobro seguido a continuación.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 63 / CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTÍCULO 321 / CÓDIGO GENERAL DEL

PROCESO – ARTÍCULO 594 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 243 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 299 / DECRETO 2591 DE 1991 – ARTÍCULO 13

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 20001-23-33-000-2020-00484-01(AC)**

**Actor: JOSÉ DAVID FLOREZ RODRÍGUEZ**

**Demandado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR**

**Temas:** Tutela contra providencia judicial – Revoca la decisión que declaró improcedente por existencia de otro mecanismo de defensa judicial – Excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros de entidades públicas- Enfoque diferencial sujeto de especial protección constitucional.

## **SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

### **OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por el apoderado judicial de la parte actora contra la sentencia del **15 de diciembre de 2020**, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar, que **declaró improcedente** la acción de tutela.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1.1. Solicitud de amparo**

1. Mediante escrito remitido por correo electrónico el **1º de diciembre de 2020** a la Secretaria General del Tribunal Administrativo del Cesar, el señor José David Flórez Rodríguez, por intermedio de apoderado judicial<sup>1</sup>, ejerció acción de tutela contra el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales *“al debido*

---

<sup>1</sup> El accionante confirió poder especial al profesional Javier Pérez Mejía, con el lleno de los requisitos legales.

*proceso, a la igualdad, al acceso de administración de justicia, a la tutela judicial efectiva en conexidad con el principio de seguridad jurídica”.*

2. El accionante consideró vulnerados los referidos derechos fundamentales con ocasión del proferimiento, por parte de la referida autoridad judicial, de los autos interlocutorios del 28 de enero y del 3 de noviembre de 2020, por medio de los cuales: *i)* negó la medida cautelar de embargo sobre los dineros de la Fiscalía General de la Nación que hicieran parte del Sistema General de Participaciones; y *ii)* decidió no reponer el auto del 28 de enero de 2020, respectivamente, en el proceso ejecutivo radicado bajo el núm. 20001-33-33-004-2017-00355-00, promovido por el accionante y otros contra la Fiscalía General de la Nación.

## **1.2. Pretensiones**

3. A título de amparo constitucional, la parte actora solicitó:

*“...dejar sin efecto los autos de fecha 28 de enero y 3 de noviembre de 2020, proferidos por el Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar, dentro del medio de control de ejecutivo (sic), radicado bajo el núm. 20001-33-33-004-2017-00355-00, y en consecuencia, se le ordene al Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar, que dentro de un término máximo de tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia, emita una nueva providencia de embargo, en la que tenga en cuenta el precedente aplicable y vigente para resolver la solicitud de medida cautelar, fijado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre las excepciones al principio de inembargabilidad. Para que, en su lugar, provea sobre la solicitud de embargo solicitadas (sic) por el actor conforme a las consideraciones expuestas.”*

## **1.3. Hechos probados y/o admitidos**

La Sala encontró demostrados los hechos que a continuación se relacionan, los cuales son relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. Con el fin de hacer efectivas las sumas de dinero a las cuales fue condenada la Fiscalía General de la Nación en el proceso de reparación directa instaurado por el accionante y los señores José Miguel Flórez González, Gelehnt Yalilet Flórez Villazón, José Miguel y Yaritza Flórez Rodríguez, Martina Flórez Gómez y Donais del Carmen Díaz Taborda, con ocasión de la privación injusta de la libertad de la cual fue objeto el actor, según sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar el 14 de febrero de 2013, los favorecidos con el fallo iniciaron proceso ejecutivo ante el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, el cual libró mandamiento de pago mediante providencia del 9 de noviembre de 2017.

5. Así mismo, los demandantes solicitaron, como medida cautelar, que se decretara el embargo de las sumas de dinero que tuviera la Fiscalía General de la Nación en cuentas corrientes y de ahorro en las diferentes entidades financieras.

6. Por medio de auto dictado el 9 de noviembre de 2017, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar decretó la medida cautelar

solicitada, aclarando que esta no recaía sobre las sumas de dinero inembargables, las cuales exceptuó, según las normas jurídicas aplicables, al tiempo que limitó el monto del embargo a la suma de \$87.697.116., que corresponde a las pretensiones de la demanda por concepto de capital e intereses.

7. Contra la anterior decisión, la apoderada judicial de la Fiscalía General de la Nación -entidad demandada- interpuso recursos de reposición y, en subsidio de apelación por considerar que las sumas de dinero, sobre las cuales recayó la medida cautelar, son inembargables, por formar parte del presupuesto general de la Nación.

8. El recurso de reposición se resolvió por el referido despacho judicial en auto del 22 de febrero de 2018, en el cual se mantuvo la decisión, sobre la base de considerar que desde el pronunciamiento inicial se dejó claro que la medida no procedía sobre recursos de la Fiscalía General de la Nación que tuvieran el carácter de inembargables de conformidad con lo dispuesto por el artículo 594 del Código General del Proceso<sup>2</sup>. Sobre el recurso de apelación, lo concedió en el efecto devolutivo, citando como fundamento el artículo 322 de la Ley 1564 de 2012.

9. El recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía como subsidiario del de reposición y concedido por el despacho en efecto devolutivo fue declarado desierto, según auto del 26 de abril de 2018, por no haberse suministrado las expensas dentro del término concedido para tal efecto.

10. El 19 de septiembre de 2019 el juzgado de conocimiento ordenó seguir adelante la ejecución.

11. Teniendo en cuenta que con la medida cautelar inicial no se logró el embargo y retención de suma alguna de dinero de la Fiscalía General de la Nación, según escrito radicado el 6 de noviembre de 2019, el apoderado judicial del accionante nuevamente solicitó al despacho judicial que se decretara el embargo y retención de las sumas de dinero que tuviera la entidad demandada en entidades financieras, pretendiendo en esta oportunidad que se diera *“aplicación a las excepciones al principio de inembargabilidad, ya que el título ejecutivo en este caso es una sentencia judicial...”*.

12. El juzgado de conocimiento, por medio del auto dictado el 28 de febrero de 2020, decretó los embargos solicitados por la parte ejecutante sobre las sumas de dinero de la Fiscalía General de la Nación, aclarando que la medida no podía recaer sobre los dineros que se encuentren en el Presupuesto General de la Nación que tengan destinación específica. Preciso que sobre el punto se manejaban distintas posiciones jurisprudenciales, por lo que el Consejo de Estado había decidido asumir, para efectos de unificación, el tema objeto de debate

---

<sup>2</sup> La norma citada 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.*”

aseverando que mientras saliera la decisión el despacho mantendría el mismo criterio<sup>3</sup>.

13. Inconforme con la decisión, el apoderado judicial del demandante interpuso recurso de reposición que fue resuelto por el despacho judicial, en auto interlocutorio del 3 de noviembre de 2020, en el sentido de confirmar en todas sus partes la decisión recurrida.

#### **1.4. Sustento de la solicitud**

14. La parte actora consideró que las decisiones adoptadas por el despacho judicial accionado desconocen abiertamente los precedentes jurisprudenciales que, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han fijado con relación a las excepciones al principio de la inembargabilidad de los recursos públicos, al igual que dejó de lado el contenido de los artículos 11 y 12 del Código General del Proceso.

15. Aseveró que en el caso concreto concurren los requisitos que habilitan la interposición de la acción de tutela y que, adicionalmente, las providencias censuradas incurren en los defectos de desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

##### **1.4.1. Alegación relacionada con el desconocimiento del precedente**

16. La actora alegó que la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de inembargabilidad de los recursos de las entidades públicas no es absoluto, toda vez que está sometido a algunas excepciones encaminadas a adecuarlo a los principios y valores de la Carta, lo cual se encuentra contenido en las sentencias C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13.

17. Precisó que las excepciones son: a) pago de créditos u obligaciones de origen laboral; b) pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos y c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

18. Señaló que, igualmente, se desconocieron precedentes fijados por el Consejo de Estado, en sentencias del 8 de febrero de 2018, expediente 66001-23-33-000-2017-00236- 01, y del 3 de mayo de 2018, expediente 11001-03-15-000-2017-02007-01, dictadas en casos idénticos al suyo, en los que el título ejecutivo base de recaudo es una sentencia proferida en un proceso de reparación directa, se

---

<sup>3</sup> Para sustentar lo anterior citó el auto del 25 de abril de 2019, dictado por la Sección Segunda del Consejo de Estado en el proceso radicado bajo el número 080012333000201300565 02. En esta providencia se consideró necesario avocar el conocimiento con fines de unificación de jurisprudencia en punto del contenido de los artículos 594 y 597 ordinal 11 del Código General del Proceso, el parágrafo 2º del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con las demás normas relacionadas con la inembargabilidad de los bienes y recursos, con el fin de materializar el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes son titulares de acreencias laborales a cargo de las entidades públicas e impacta directamente las finanzas del Estado.

precisó que *“una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos: es para el pago de sentencias judiciales”*.

19. Se refirió a algunas providencias expedidas por el Consejo de Estado sobre la materia, haciendo énfasis en el auto dictado por la Sección Tercera el 23 de noviembre de 2017, en el que revocó una decisión que negaba el decreto de medidas cautelares de embargo para el cobro de una sentencia judicial dictada en un proceso de reparación directa por privación injusta de la libertad y concluyó que sí se pueden embargar los recursos de la Fiscalía General de la Nación. Indicó que la citada Corporación de cierre en materia contencioso-administrativa realizó el primer pronunciamiento al interior de un proceso ejecutivo administrativo de carácter laboral, en auto del 21 de julio de 2017.

20. A continuación, hizo referencia a que, en múltiples sentencias dictadas en sede de tutela el Consejo de Estado ha avalado la tesis de la procedencia de decretar embargos en aquellos eventos en los que el objeto del cobro judicial es una sentencia judicial en firme, a efectos de garantizar el acceso a la administración de justicia.

21. Advirtió que el despacho judicial accionado incumplió el deber de justificar las razones por las cuales se aparta del precedente judicial y citó sentencias de la Corte Constitucional que desarrollan esta temática.

#### **1.4.2. Violación directa de la Constitución**

22. Para desarrollar este argumento, el accionante insistió en el desconocimiento del precedente del que consideró que tiene fuerza vinculante para el despacho judicial que profirió la decisión, quien se apartó del mismo sin carga argumentativa. Aseveró que las modificaciones dispuestas a las normas interpretadas por la Corte no le quitan fuerza vinculante al precedente.

### **1.5. Actuaciones procesales relevantes**

#### **1.5.1. Admisión de la demanda**

23. El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante auto de ponente, dictado el 2 de diciembre de 2020, admitió la demanda de tutela y ordenó notificar a la parte demandante y, como demandado al Juez Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Valledupar.

24. En la misma providencia, dispuso la vinculación como tercero con interés en el resultado de la actuación a la Fiscalía General de la Nación.

#### **1.5.2. Informes de las autoridades accionadas y del tercero vinculado**

### **1.5.2.1. Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar**

25. El titular del despacho judicial, el 7 de diciembre de 2020, contestó la demanda de tutela, solicitando que se nieguen las pretensiones de la demanda, por no haber vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora y por cuanto tampoco desconoció los precedentes jurisprudenciales de las Altas Cortes.

26. En el mismo escrito, solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela por cuanto el actor no interpuso el recurso de apelación que procedía contra el auto del cual discrepa, referido a inembargabilidad de los bienes y recursos públicos del Sistema General de Participaciones.

### **1.5.2.2. Fiscalía General de la Nación**

27. El ente de control, por intermedio de apoderada judicial, presentó informe en el que se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, por considerar que se trata de una pretensión exclusivamente económica y por cuanto no se supera el requisito de subsidiariedad.

28. Igualmente, hizo referencia al principio de inembargabilidad de los recursos de las entidades públicas, que tiene por objeto garantizar la sostenibilidad fiscal.

### **1.5.3. Fallo impugnado**

29. Mediante sentencia del **15 de diciembre de 2020**, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró improcedente la acción de tutela, por cuanto no se cumple el requisito de subsidiariedad, toda vez que la parte accionante tenía como mecanismo procesal para demostrar su inconformidad el recurso de apelación.

30. Al respecto precisó que *“según el artículo 236 del CPACA el auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.”* Agregó que, adicionalmente, el artículo 321 del Código General del Proceso enlistó en los autos susceptibles de ser recurridos en apelación, incluyendo los que resuelven sobre la medida cautelar.

31. Advirtió que no se encuentra prueba de que la parte actora haya interpuesto el recurso procedente *“el cual es el recurso de apelación, pues no puede perderse de vista que la providencia de fecha 28 de enero de 2020, resolvió fue decretar la medida cautelar de embargo, de los dineros que tenga o llegare a tener la Fiscalía General de la Nación, en las entidades bancarias relacionadas en el cuaderno de medidas cautelares de la demanda, advirtiendo que dicho embargo recaería sobre aquellos recursos que no tengan destinación específica, de conformidad con el artículo 594 del Código General del Proceso.”* (Subrayas incluidas en el texto transcrito)

32. El fallo de primera instancia fue notificado por medios electrónicos el 15 de diciembre de 2020.

### 1.5.3. Impugnación

33. El apoderado judicial del accionante impugnó el fallo de tutela solicitando que se revocara, según escrito enviado el 12 de enero de 2021 por correo electrónico a la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Cesar.

34. Afirmó que, contrario a lo concluido por el juez constitucional *a quo*, en forma oportuna interpuso recurso de reposición en contra del auto que negó el embargo frente a los dineros inembargables de propiedad de la Fiscalía General de la Nación, amparado en una de las excepciones jurisprudencialmente establecidas frente a la improcedencia de decretarlo.

35. En consecuencia, consideró que el Tribunal se equivocó al afirmar que la providencia contra la que se debía interponer el recurso era la que decretaba la medida cautelar cuando el mismo y la presente tutela se dirigen contra la decisión que *“negó el embargo en cuanto a los dineros inembargables de la entidad ejecutada se refiere.”*

36. Afirmó que *“el recurso de reposición interpuesto el 3 de febrero de 2020 frente al auto del 28 de enero de 2020, dictado al interior del proceso ejecutivo 2017-00355, estuvo amparado como se expresó en el recurso “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 de la ley 1437 de 2011 y el pronunciamiento del Consejo de Estado que estableció que frente al auto que niega una medida cautelar en el proceso ejecutivo no es procedente el recurso de apelación, sino reposición”.*

37. Precisó que la escogencia del recurso de reposición no se hizo al arbitrio del demandante, sino consultando la jurisprudencia vigente y unificada del Consejo de Estado sobre la materia, razón por la que a pie de página del recurso se indicó: *“Sentencia del 26 de junio de 2018, Sección Segunda – Subsección B. Rad No. 11001-03-15-000-2018-01628-00(AC).”* C.P César Palomino Cortés.

38. Para la fecha en que se interpuso el recurso de reposición contra el auto que negó la medida cautelar se encontraba vigente el auto de unificación de jurisprudencia dictado por la Sección Tercera del Consejo de Estado en el que se zanjó cualquier discusión relacionada con la procedencia del recurso de apelación contra el auto que niega una medida cautelar, aseverándose que únicamente procede el recurso de reposición. Al respecto, citó el *“Auto de unificación del 29 de enero de 2020. Exp. 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931). C.P Alberto Montaña Plata”.*

39. Por otra parte, afirmó que las decisiones proferidas por el despacho judicial accionado vulneran sus derechos fundamentales en consideración a que no se trata de un asunto en el cual exista disparidad de criterios, toda vez que la Corte Constitucional se ha pronunciado en sentencias de constitucionalidad sobre las excepciones al principio de inembargabilidad de recursos públicos. Sobre el punto señaló las sentencias que contienen la posición de la Corte, en relación con las cuales considera que las reglas decisionales fueron desconocidas por la autoridad accionada, que corresponden a las C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13. Igualmente reiteró el contenido de decisiones del Consejo de Estado que, en

garantía del acceso efectivo a la administración de justicia, han permitido el embargo de dineros de las entidades obligadas a pagar el valor de la condena.

#### **1.5.4. Actuaciones en segunda instancia – Nulidad saneable**

40. Por medio de auto dictado el 3 de marzo de 2021, el despacho ponente puso en conocimiento la nulidad saneable que se presentaba en el proceso, en consideración a que se omitió la vinculación de los señores José Miguel Flórez González, Gelehnt Yalilet Flórez Villazón, José Miguel y Yaritza Flórez Rodríguez, Martina Flórez Gómez y Donais del Carmen Díaz Taborda, quienes tienen la calidad de demandantes en el proceso ejecutivo, en el cual se dictaron las providencias censuradas, a quienes, en consecuencia, les asiste interés en el resultado del proceso.

41. En la misma providencia se decretaron las siguientes pruebas:

**OFICIAR** a la Fiscalía General de la Nación, con el fin de que informe sobre los siguientes aspectos:

1) El turno para pago que actualmente tiene la sentencia, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar el 14 de febrero de 2013 en el proceso de reparación directa instaurado por el actor y otros contra esa entidad, en la que se le condenó a cancelar los perjuicios derivados de la privación injusta de la libertad.

2) Si la entidad expidió la resolución disponiendo el pago de la condena, evento en el cual deberá remitirla a este despacho y si ha adelantado las gestiones a que se refiere el Decreto 642 del 11 de mayo de 2020, dictado por el Gobierno nacional para garantizar el pago de las condenas judiciales.

3) Si en la actualidad se han embargado y retenido dineros de la Fiscalía General de la Nación, por cuenta del proceso de la referencia y la cuantía de estos.

**OFICIAR** al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Valledupar, con el fin de que informe con destino a este proceso si por cuenta del ejecutivo instaurado por el actor y los demás beneficiarios de la condena se ha logrado el embargo de bienes o dineros de la Fiscalía General de la Nación, en caso afirmativo deberá indicar la cuantía.

**REQUERIR** al apoderado judicial del accionante para que informe:

1) La dirección en la que los demás demandantes del proceso ordinario recibirán notificaciones;

2) La edad y la situación socioeconómica de los demandantes del proceso ejecutivo.

42. En esta oportunidad procesal, el apoderado judicial del actor allegó al proceso poder para actuar en representación de los terceros vinculados a la presente acción de tutela, quienes tuvieron por saneada la nulidad que se les puso en conocimiento y coadyuvaron la petición de amparo constitucional.

43. Afirmó que sus poderdantes pertenecen al estrato socioeconómico 1 y que *“algunos viven del trabajo informal; otros devengan un salario mínimo, a quienes les toca pagar arriendo, alimentación, servicios públicos etc, por lo que son personas en estado de vulnerabilidad.”*

44. Precisó que, *el señor JOSÉ MIGUEL FLÓREZ GONZÁLEZ, es un adulto mayor, de 81 años de edad, quien a la fecha padece de: catarata senil h250; pseudofaquia; maculopatía en estudio; edema de córnea; membrana neovasculas coroidea; distrofia corneal y queratopatía bulosa, razón por la que requiere de una atención médica y cuidado especial; sus hijos son quienes le compran los medicamentos para preservar su estado de salud, además directamente depende económicamente de su hijo JOSÉ DAVID FLÓREZ RODRÍGUEZ. La señora Gelehnt Yalilet Flórez Villazón y su hijo Eleam José Lea Flórez, dependen económicamente del señor JOSÉ DAVID FLÓREZ RODRÍGUEZ, hija y nieto respectivamente, debido a que se encuentra desempleada y no cuenta con medios económicos para su subsistencia.”*

45. Para acreditar la situación puesta de presente a solicitud del despacho ponente, allegó declaraciones extrajuicio otorgadas ante notario, copia de las cédulas de ciudadanía de los coadyuvantes y la historia clínica del señor José Miguel Flórez González, quien nació el 8 de septiembre de 1940.

46. Ni la Fiscalía General de la Nación ni el despacho judicial accionado dieron respuesta al decreto de pruebas de oficio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

47. Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por el accionante en contra de la sentencia del **15 de diciembre de 2020**, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar, que **declaró improcedente** la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución Política, 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017 y en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

### 2.2. Cuestión previa - Coadyuvancia

48. La coadyuvancia en la acción de tutela se encuentra expresamente prevista en el inciso 2º del artículo 13 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual señala que: *“Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”.*

49. Sobre esta figura, la Corte Constitucional, en la sentencia T-269 del 29 de marzo de 2012<sup>4</sup>, reiterada en la T-070 de 2018<sup>5</sup>, consideró que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso como coadyuvantes, lo cual implica que *“con independencia de la categoría particular dentro de la que pudieran ubicarse en razón de su interés en el proceso y del nombre que se les asigne dentro de los procesos ordinarios, en la acción de tutela los terceros se involucran en el proceso porque sus resultados pueden afectarlos, pero lo hacen apoyando las razones presentadas, bien por el actor o por la persona o autoridad demandadas, y no promoviendo sus propias pretensiones. En el trámite de las acciones de tutela esta delimitación del papel de los terceros debe armonizarse con el principio de informalidad y de prevalencia de lo sustancial que rigen el proceso.”*

50. Con fundamento en el marco legal y jurisprudencial expuesto, la Sala advierte la procedencia de tener como coadyuvantes de la pretensión de amparo constitucional a los señores José Miguel Flórez González, Gelehnt Yalilet Flórez Villazón, José Miguel y Yaritza Flórez Rodríguez, Martina Flórez Gómez y Donais del Carmen Díaz Taborda, quienes tienen la calidad de beneficiarios de la condena judicial cuyo cobro se pretende y de ejecutantes de esta en el proceso de cobro seguido a continuación.

### 2.3. Problemas jurídicos

51. Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar la providencia dictada en la primera instancia en la acción de tutela del vocativo de la referencia, instaurada por la parte actora, con el fin de reclamar el amparo de sus derechos fundamentales *“al debido proceso, a la igualdad, al acceso de administración de justicia, a la tutela judicial efectiva en conexidad con el principio de seguridad jurídica”*.

52. En consecuencia, de cara al examen de la situación fáctica expuesta por la parte actora, del material probatorio recaudado, de las causales de procedibilidad de la acción de tutela invocadas y de los argumentos expuestos en el libelo introductorio y en la impugnación, los problemas jurídicos que subyacen al caso concreto son los siguientes:

53. Si concurren en la presente solicitud de protección constitucional los requisitos de procedibilidad adjetiva de la acción de tutela que den paso al estudio de fondo en relación con los derechos fundamentales invocados.

54. En el evento de que la respuesta al anterior interrogante sea afirmativa, se resolverá si la autoridad judicial accionada vulneró los derechos fundamentales invocados por la parte actora, con ocasión de la decisión de negar el embargo de

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia del 29 de marzo de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia del T-070 del 1º de marzo de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo. *“En el trámite de la acción de tutela, reglamentado en el Decreto 2591 de 1991, se prevé que los terceros con interés legítimo pueden intervenir en el proceso de tutela actuando como coadyuvantes. El artículo 13 del Decreto 2591 dispone que ‘quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud’.*

los dineros que tenga la Fiscalía General de la Nación en cuentas que formen parte del presupuesto general de la Nación.

55. Concretamente, se resolverá el subproblema jurídico referido a si con el proferimiento de la decisión se incurrió en desconocimiento del precedente contenido en sentencias de constitucionalidad y en providencias dictadas por el Consejo de Estado como Corporación de cierre en la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo indicó la parte actora en el escrito de impugnación. En este cargo la Sala comprenderá la alegación de violación directa de la Constitucional por tener el mismo sustento jurídico y ser inescindible para efectos del examen que debe realizar la Sala.

56. Por razones de orden metodológico, se abordarán los siguientes temas *i)* procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; *ii)* estudio de los requisitos de procedibilidad adjetiva; y *iii)* análisis del caso concreto, con fundamento en los argumentos expuestos en el libelo introductorio y en el escrito de impugnación.

## **2.4. Razones jurídicas de la decisión**

### **2.4.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial**

57. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>6</sup> **unificó** la diversidad de criterios que esta Corporación tenía sobre la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema<sup>7</sup> y declaró su **procedencia**.<sup>8</sup>

58. Así pues, esta Sección de manera reiterada ha establecido como parámetros para realizar su estudio, que cumpla con los siguientes requisitos: *i)* que no se trate de tutela contra tutela; *ii)* inmediatez; *iii)* subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado. De modo que, de no observarse el cumplimiento de uno de estos presupuestos, se declara la **improcedencia** del amparo solicitado, sin que se analice el fondo del asunto.

59. Por el contrario, cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: *i)* que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y *ii)* que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

---

<sup>6</sup> Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germania Álvarez Bello. C.P.: María Elizabeth García González.

<sup>7</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>8</sup> Se dijo en la mencionada sentencia “**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expresado a folios 2 a 50 de esta providencia.”

60. Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural. Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

## **2.4.2. Requisitos de procedibilidad adjetiva**

### **2.4.2.1. Tutela contra tutela**

61. La Sala observa que no existe reparo alguno en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad, toda vez que, frente al primero de estos aspectos, **no se trata de una tutela contra una decisión de la misma naturaleza**, pues el trámite cuestionado corresponde a un proceso ejecutivo en el que se pretende el cobro de una sentencia judicial condenatoria dictada en un proceso de reparación directa adelantado por el actor y los coadyuvantes en contra de la Fiscalía General de la Nación.<sup>9</sup>

### **2.4.2.2. Inmediatez**

62. En relación con el acatamiento del requisito de **inmediatez**, no se advierte ningún reproche, toda vez que la parte actora considera vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión de las providencias dictada del 28 de enero y del 3 de noviembre de 2020, por medio de los cuales: *i*) negó la medida cautelar de embargo sobre los dineros de la Fiscalía General de la Nación que hicieran parte del Sistema General de Participaciones; y *ii*) decidió no reponer el auto del 28 de enero de 2020, respectivamente, en el proceso ejecutivo radicado bajo el núm. 20001-33-33-004-2017-00355-00, promovido por el accionante y otros contra la Fiscalía General de la Nación.

63. La última providencia se notificó por estado el 4 de noviembre de 2020, habiendo cobrado ejecutoria el 9 del mismo mes y año. Por su parte, la solicitud de amparo fue presentada el **1º de diciembre de 2020**, lo que para la Sala es un término razonable para el uso del mecanismo de amparo constitucional, en tanto transcurrieron menos de seis (6) meses.

### **2.4.2.3. Subsidiariedad**

---

<sup>9</sup> En igual sentido, se encuentran las siguientes: Consejo de Estado, Sección Quinta: sentencia del 27 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00014-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; sentencia del 27 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00400-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; sentencia del 20 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00092-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; sentencia del 20 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00179-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio; sentencia del 20 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00141-00, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra; sentencia del 20 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2019-04788-01, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 13 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00137-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 13 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-00037-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 6 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2019-05346-00, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia del 6 de febrero de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2019-05202-00, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

64. En lo referente a la **existencia de otro mecanismo de defensa judicial** para obtener la protección de los derechos fundamentales que la parte actora considera vulnerados, la Sala considera necesario precisar que los autos que se censuran corresponden a los dictados en el cuaderno de medidas cautelares que corresponden a la parte de la decisión que **excluyó** de la medida cautelar decretada, los dineros de la Fiscalía General de la Nación incorporados en el presupuesto general de la Nación, con fundamento en lo establecido por el artículo 594 del Código General del Proceso y al que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el solicitante del embargo, respectivamente.

65. Con fundamento en la naturaleza jurídica de la decisión, el *a quo* constitucional consideró que la providencia, por haber **decretado** la medida cautelar, era apelable, al tenor de lo dispuesto por el artículo 236<sup>10</sup> en su redacción inicial, esto es antes de la reforma contenida en la Ley 2080 de 2021, por ser la que se encontraba vigente para la fecha en que se realizó el trámite procesal. También consideró procedente el recurso, en virtud de lo dispuesto por el numeral 8º del artículo 321 del Código General del Proceso que enlista como providencias susceptibles de ser apeladas la que “*resuelva*” sobre una medida cautelar, sin precisar cuál ordenamiento procesal regía el caso del accionante.

66. En virtud de lo expuesto, declaró la improcedencia del medio de control, al precisar que no se cumplía el requisito de subsidiariedad.

67. Al respecto esta Sala precisa, en primer lugar, que la decisión que controvierte el accionante no es la decretar la medida cautelar sino la de **excluir** de esta el embargo sobre los dineros de la entidad demandada que integran el presupuesto general de la Nación.

68. En segundo lugar, sobre la procedencia del recurso de apelación en contra de una decisión que niega una medida cautelar en un proceso ejecutivo que pretende el cobro de una sentencia judicial dictada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la determinación de si tal medio de impugnación se regía por la Ley 1437 de 2011 o por el Código General del Proceso, esta Sala advierte que suscitó un extenso debate que trajo como consecuencia la introducción de la modificación contenida en el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021<sup>11</sup> que actualmente lo permite para las providencias que decreten, nieguen o modifiquen una medida cautelar pero que, se reitera, no era la norma vigente para la fecha en que se dictó el auto que negó la medida cautelar y, por ende, tal claridad no existía para dicha fecha.

---

<sup>10</sup> Cabe destacar que es su redacción inicial, esto es, antes de la reforma contenida en la Ley 2080 de 2021 que no se encontraba vigente para la fecha en que se dictaron las decisiones. La norma citada tenía el siguiente tenor: “**ARTÍCULO 236. RECURSOS.** El auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.”

<sup>11</sup> “Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.”

69. La misma reforma aclaró lo relacionado con el estatuto procesal que regula la materia en procesos ejecutivos al introducir el siguiente texto en el párrafo segundo *“En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.”* Lo anterior en consideración a que el proceso ejecutivo, desde el punto de vista procesal, se rige por las normas establecidas en el Código General del Proceso a la luz de lo dispuesto por el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, en la redacción que tenía antes de la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021.

70. Sin embargo, no se contaba con dicha claridad absoluta al momento en que el accionante impugnó la decisión, según memorial radicado en el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar el 3 de febrero de 2020 ni para la fecha en que fue resuelto el recurso de reposición por el referido despacho el 3 de noviembre de 2020 no obstante lo cual sí existían pronunciamientos, inclusive en sede de unificación de jurisprudencia, que avalaban la procedencia únicamente del recurso de reposición contra esta modalidad de decisión, al tenor de lo señalado en el párrafo del artículo 243 del CPACA que establecía que *“La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil”*.

71. En efecto, tal como lo argumentó el actor, la Sección Tercera del Consejo de Estado dictó el auto de unificación del 29 de enero de 2020<sup>12</sup>, en el que precisó la competencia para conocer de los procesos ejecutivos en los que se pretendiera el cobro de sentencias condenatorias dictadas por esta jurisdicción y aclaró que el que niega una medida cautelar en un proceso ejecutivo no es apelable, por no estar enlistado en los susceptibles de apelación, al regirse este recurso por la Ley 1437 de 2011, de la cual resaltó el párrafo del artículo 243.

72. En el mismo sentido existen decisiones de la Sección Segunda del Consejo de Estado, como la citada por el accionante, que corresponde al fallo dictado el 26 de junio de 2018<sup>13</sup> con ponencia del magistrado César Palomino Cortes, en el que concluyó:

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 29 de enero de 2020, Rad. 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931), M.P. Alberto Montaña Plata. Este auto contiene una norma de aplicación y vigencia en el tiempo, pero únicamente referida a la competencia por razón de la cuantía para tramitar los procesos ejecutivos derivados de sentencias judiciales condenatorias dictadas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en el sentido de que solo se aplicará a los procesos ejecutivos iniciados con posterioridad a la ejecutoria del auto. En lo que constituye *ratio decidendi* vinculante para los efectos de esta decisión, la Corporación no fijó efectos ultractivos a la regla de unificación contenida en el numeral 4º de la providencia en cita, que es del siguiente tenor: *“UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo acerca de la competencia del magistrado ponente para proferir el auto que niega el decreto de una medida cautelar y la improcedencia del recurso de apelación en contra de la referida decisión, en los procesos ejecutivos que tengan como título sentencias proferidas y conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, en los términos señalados en la parte motiva de la presente providencia.”*

<sup>13</sup> Providencia dictada en la acción de tutela con radicado No. 11001-03-15-000-2018-01628-00

“...al momento de estudiar la normativa en torno a la temática del caso puntual, se observa que en los artículos 297 y s.s. del CPACA, nada se dice respecto de la procedencia del recurso de apelación en los procesos ejecutivos. No obstante, ello no quiere decir que no exista regla aplicable a tal situación, pues el artículo 243 *ibídem* señala:

“(...) **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.  
(...)”

La lectura de este precepto normativo, en su sentido natural y literal, permite concluir válidamente que el recurso de apelación procede únicamente cuando el juez decide acceder a la solicitud de medida cautelar, pues cuando utiliza la palabra “decreta”, lo hace en un sentido estrictamente positivo, sin que pueda existir alguna interpretación semántica diferente, que se ajuste a la tesis propuesta por la parte demandante.

De la misma forma, este artículo permite establecer que su aplicación se dará a todos los procedimientos que son sometidos a estudio de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues no discrimina si se trata de un proceso declarativo o ejecutivo.

Esta conclusión resulta aún más justificada, si se lee el parágrafo del artículo en cita, que establece de forma categórica que “la apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”, excluyendo de esta manera, la posibilidad de aplicar el numeral 8 del artículo 321 del Código General del Proceso<sup>14</sup>. (Subrayas incluidas en el texto transcrito)

Ello quiere decir que, la legislación procesal aplicable para la situación fáctica que fue planteada, no autoriza que se tramite el recurso de apelación contra aquella decisión asumida en un proceso ejecutivo, que niegue el decreto de una medida cautelar solicitada, pues dicha providencia únicamente es objeto de impugnación a través del recurso de reposición, de conformidad con el artículo 242 *ibídem*.

73. Al haber dado lugar, la procedencia o improcedencia del recurso de apelación -tema puntual objeto de debate- a diferentes posiciones sustentadas en argumentos jurídicos razonables, con total independencia de que se acoja una u otra de ellas, lo cierto es que constituiría una carga imposible de imponer al accionante que hubiera agotado en el proceso el recurso de apelación, cuando la misma Corporación de cierre en materia contencioso administrativa había sostenido que el mismo se regía íntegramente por el CPACA y que era improcedente contra el auto que negara la medida cautelar.

74. Es por ello que, declarar improcedente la presente acción de tutela sobre la base de considerar que no interpuso recurso de apelación cuando sí utilizó el de

---

<sup>14</sup> **Artículo 321. Procedencia.** Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirle o levantarla.

reposición como mecanismo de impugnación de la providencia que tanto la parte demandante como el despacho judicial accionado consideraron válido constituye una barrera inadmisibles para el acceso real y efectivo a la administración de justicia, por lo que la Sala entenderá superada la subsidiariedad en el caso concreto, adicionalmente, por cuanto la decisión censurada pone fin a la actuación relacionada con la medida cautelar deprecada.

75. En consecuencia, sin que en esta oportunidad la Sala asuma una u otra posición en torno a la procedencia del recurso de apelación contra el auto que niega una medida cautelar en un proceso ejecutivo, máxime cuando dicho aspecto quedó superado con la reforma introducida al ordenamiento procesal contencioso administrativo, con ocasión de la expedición de la Ley 2080 de 2021, según se dejó expuesto.

#### **2.4.2.4. Relevancia constitucional<sup>15</sup>**

76. En el *sub judice* se advierte que el asunto sometido a consideración del juez de tutela cumple plenamente el requisito de relevancia constitucional, por cuanto el actor alega que las providencias judiciales afectan el núcleo esencial de los derechos fundamentales al debido proceso -desde la perspectiva constitucional del artículo 29 de la Carta- y el de acceso real, material y efectivo acceso a la administración de justicia.

77. Lo anterior, por cuanto las sumas de dinero objeto de cobro en sede judicial corresponden a aquellas que se causaron por el incumplimiento de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en un proceso de reparación directa en el que se pretendió garantizar a los demandantes la indemnización integral del daño antijurídico que les ocasionó la administración, en los términos del artículo 90 Constitucional.

78. Es por ello por lo que, en el presente caso corresponde a la Sala analizar la causa que generó la obligación objeto de cobro, lo cual conduce a reconocer la estrecha relación que existe entre el derecho de acceso a la administración de justicia y el efectivo cumplimiento de las providencias judiciales<sup>16</sup>, que ha sido

---

<sup>15</sup> Según lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución, la finalidad de la acción de tutela es conjurar aquellas situaciones en que la decisión de la autoridad judicial incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, que conllevan una decisión incompatible con la Constitución (Sentencia T-817 de 2012 de la Corte Constitucional). Por tal razón, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que uno de los requisitos genéricos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales es que el asunto tenga evidente relevancia constitucional; esto es, que se oriente a la protección de derechos fundamentales (Sentencia SU-573 de 2017, reiterando las consideraciones expuestas en la C-590 de 2005) esto se refiere a que , “involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario”(Sentencia SU-050 de 2018).

<sup>16</sup> El artículo 229 de la Constitución Política establece que el derecho de acceso a la justicia es la facultad que tiene toda persona de acudir, en igualdad de condiciones, a los jueces y tribunales y, en este sentido, poner en marcha la actividad jurisdiccional del Estado, con el fin de obtener la protección de sus derechos sustanciales, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías previstas en las leyes –debido proceso–. En cuanto a las obligaciones del Estado en materia de acceso a la administración de justicia, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “*toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales*

destacado por la Corte Constitucional en innumerables sentencias, planteándolo en los siguientes términos:

*“El acceso a la justicia no se agota en la posibilidad de acudir ante la administración de justicia para plantear un problema jurídico, ni en su resolución, sino que implica, también, que “se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados”. Dada la relevancia del cumplimiento de las providencias judiciales para el derecho fundamental de acceder a la justicia, en algunas oportunidades este tribunal lo ha amparado por medio de la acción de tutela, “bajo el entendido de que la administración de justicia, además de expresarse en el respeto a las garantías establecidas en el desarrollo de un proceso, se manifiesta en el hecho de que las decisiones que se tomen dentro del mismo tengan eficacia en el mundo jurídico y que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a los que está destinada”.<sup>17</sup>*

79. Siguiendo la misma línea de pensamiento, la Corte Constitucional ha considerado que cumplir las providencias judiciales es un imperativo del Estado Social y Democrático de Derecho<sup>18</sup> y que el acceso a la justicia implica, para ser real y efectivo, que se cumpla lo ordenado, por lo que su desconocimiento acarrea sanciones pecuniarias, penales y disciplinarias para quienes desconocen el mandato contenido en un fallo judicial ejecutoriado.

80. Tales consecuencias jurídicas del incumplimiento de fallos judiciales han llevado a la Corte a concluir que el incumplimiento de las órdenes prolonga la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del ciudadano que acude ante la administración de justicia. Así, en la sentencia SU-034 de 2018, señaló que el cumplimiento de las providencias judiciales se erige como un componente del derecho fundamental al debido proceso, en los siguientes términos:

*“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).”*  
(Subrayas originales del texto transcrito)

81. Por su parte, en la sentencia T-048 de 2019<sup>19</sup>, reiteró que la ejecución de los fallos judiciales se traduce en la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y que el incumplimiento de esa garantía constituye un grave atentado al Estado de derecho, argumentación de la cual concluyó que: *“Al analizar esta garantía en relación con los principios constitucionales de celeridad, eficacia y prevalencia del derecho sustancial sobre las formalidades propias de cada proceso,*

---

*reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (...) y, en consecuencia, corresponde al Estado “garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”*

En la misma dirección, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (...) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”*

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-367 del 11.06.2014, M.P. Mauricio González Cuervo

<sup>18</sup> Ob. Cit. Ver igualmente las Sentencias T-1686 de 2000 y C-1006 de 2008

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-048 del 08.02.2019, M.P. Alberto Rojas Ríos

*como presupuestos de la función judicial y administrativa, es posible hablar del cumplimiento de las providencias judiciales, como una faceta del núcleo esencial del debido proceso.*” (Negritas fuera del texto original)

82. Adicional a lo anterior, en el *sub examine* el actor alegó el desconocimiento, por parte de las autoridades judiciales accionadas de sentencias de constitucionalidad como precedente obligatorio para los jueces, alegación que implica aplicar al caso los principios de igualdad material ante la ley y de seguridad jurídica de rango constitucional y no simplemente legal –igualdad en los términos del artículo 13 de la Carta.

83. Corroborando la trascendencia del asunto, el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020 en la que, en ejercicio del control automático de constitucionalidad de los decretos dictados en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica declaró inexecutable el parágrafo 1º del artículo 6º del Decreto Legislativo No. 491 de 2020 que permitía suspender los pagos de sentencias judiciales.

84. En este pronunciamiento resaltó que *“el obligatorio cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado social y democrático de derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29, 95, 228 y 229 de la Constitución”* (Resaltado de la Sala) y que para la garantía efectiva de tales derechos fundamentales está la acción de tutela cuando los recursos ordinarios no lograron efectivizarlos.

85. Igualmente, la Corporación de cierre en materia de derechos fundamentales destacó las normas que regulan el pago de intereses moratorios por el no cumplimiento oportuno de lo ordenado por los jueces, con el objeto de subrayar el deber **constitucional** y legal que tienen las entidades públicas de pagar las sentencias sin dilaciones injustificadas y, para fundamentar la conclusión de que suspender los pagos de las condenas impone una carga adicional, desmesurada y contraria a los principios y valores constitucionales a quien tuvo que someterse a un proceso judicial para defender sus intereses, precisando que ello *“constituye una limitación del derecho a la tutela judicial efectiva.”*

86. La doctrina constitucional, ampliamente expuesta y la estructuración que del presupuesto de trascendencia constitucional se realiza, conduce a una única conclusión y es que el cumplimiento de las sentencias judiciales constituye parte del núcleo esencial de los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso judicial e igualdad, cuyo contenido constitucionalmente vinculante quedó debidamente delimitado.

87. De ello, se deriva la relevancia constitucional del caso, pues se evidencia una tensión o contradicción entre la razonabilidad de la decisión y el núcleo esencial del debido proceso, análisis que trasciende la protección de derechos de estricto derecho exclusivamente legal, con independencia de que, como ocurre en muchos de los procesos sometidos a conocimiento de los jueces, exista una pretensión de contenido económico.

88. Al encontrarse superados los requisitos de procedibilidad adjetiva, corresponde a la Sala analizar el fondo del asunto, con fundamento en los cargos propuestos en la demanda, que fueron reiterados en el escrito de impugnación.<sup>20</sup>

### **2.4.3. Examen del caso concreto**

#### **2.4.3.1. Perspectiva de análisis de los cargos**

89. A resolver el caso concreto la Sala tendrá en cuenta como circunstancias especiales que en el proceso ejecutivo se pretende el cobro de una sentencia que fue dictada por esta jurisdicción en el mes de febrero del año 2013, por lo que han transcurrido más de ocho (8) años sin que se haya hecho efectivo el pago correspondiente y sin que adicionalmente se tenga conocimiento de que la Fiscalía General de la Nación haya adelantado los trámites administrativos para el pago o haya convocado al demandante para llegar a un acuerdo, en los términos del Decreto 642 de 2020 *“Por el cual se reglamenta el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 -Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-, en lo relacionado con las gestiones que deben adelantar las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación para el reconocimiento como deuda pública y pago de las sentencias o conciliaciones que se encuentren en mora”*.

90. Lo anterior, toda vez que, no obstante, el requerimiento efectuado a la Fiscalía General de la Nación en salvaguarda del derecho al pago efectivo de la condena como garantía del acceso a la administración de justicia de los demandantes, esta omitió informar al despacho sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

91. En forma adicional, se tendrá en cuenta que, por lo menos uno de los demandantes del proceso ejecutivo -coadyuvante- de esta acción es un sujeto de especial protección constitucional, por cuanto cuenta con 81 años y padece de enfermedades que afectan su calidad de vida y que todos pertenecen al estrato socioeconómico uno, lo cual los hace económica u socialmente vulnerables.

92. Finalmente, la Sala realizará el análisis desde la perspectiva del defecto de desconocimiento del precedente, el cual fue invocado en la demanda inicial y reiterado en el escrito de impugnación en el que el actor señala como desconocidas las siguientes sentencias de constitucionalidad C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13.

#### **2.4.3.2. Principio de inembargabilidad y excepciones al mismo, contenidas en las sentencias citadas como desconocidas**

93. La Corte Constitucional ha destacado que el artículo 63 de la Carta<sup>21</sup> representa el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de

---

<sup>20</sup> Sobre la relevancia constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse esta Sección en varias sentencias de tutela, de las cuales cabe destacar la sentencia del 5 de diciembre de 2019, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2019-04724-00.

recursos públicos, en tanto facultó expresamente al legislador para incluir excepciones adicionales a las consagradas en la norma en cita, encontrando que tiene sustento en 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<sup>22</sup>.

94. Sin embargo, la jurisprudencia también ha aclarado que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del legislador debe ejercerse dentro de los límites trazados por la Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, los principios de efectividad de los derechos y de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros<sup>23</sup>.

95. Siendo ello así ha precisado que, el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, pero que, ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, por cuanto el postulado de la prevalencia del interés general comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

96. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, excepción que fue consagrada desde la sentencia C-354 de 1997, en la que la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), *“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”* y, la tercera excepción la constituye el cobro de los títulos emanados del Estado que contienen una obligación clara, expresa y exigible<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y *los demás bienes que determine la Ley*, son inalienables, imprescriptibles e *inembargables*”.

<sup>22</sup> La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, 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, T-1105 de 2004, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C 543 de 2013.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencias C-354 de 1997, C-563 de 2003, entre otras.

<sup>24</sup> En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

97. Las circunstancias excepcionales referidas mantienen plena vigencia con respecto a la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación aun con la existencia en el ordenamiento del artículo 594 del Código General del Proceso, el cual debe interpretarse con los parámetros establecidos por la Corte, pues únicamente así es dable garantizar los principios y valores contenidos en la Carta, exigiéndose sí que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, lo cual ocurrió en el caso concreto y, adicionalmente, el proceso ejecutivo ha sido ineficaz para lograr el pago efectivo de la obligación, causándose intereses moratorios.

98. Sin embargo, en los casos de pagos de sentencias judiciales el juez debe decretar inicialmente el embargo sobre las cuentas destinadas al pago de conciliaciones y sentencias judiciales y de las cuentas de libre destinación y si tales recursos no son suficientes para cubrir el monto de la acreencia deberá decretar el embargo de las que tengan destinación específica, para garantizar el real y efectivo acceso a la administración de justicia.

99. De la *ratio* de las sentencias de constitucionalidad que han precisado las excepciones a la regla general de inembargabilidad, resulta forzoso concluir que el artículo 594 del Código General del Proceso debe interpretarse teniéndolas en cuenta, esto es, incluyéndolas a la hora de darle alcance en el caso concreto, a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, respecto de los cuales la aplicación de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría nugatorios.

100. Lo anterior, por cuanto si la entidad solamente tiene cuentas en las que maneje recursos de naturaleza inembargable, ello llevaría implícita la imposibilidad de cobrar la acreencia y la sentencia judicial que condenó al Estado caería en el vacío o quedaría al arbitrio de la entidad si la paga o no.

102. Al aplicar el marco teórico al caso concreto y advertir que no obstante el tiempo que ha transcurrido entre la condena dictada por esta jurisdicción le ha sido imposible al accionante hacerla efectiva, la Sala amparará los derechos del actor y de los coadyuvantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y, en ese orden dejará parcialmente sin efectos las providencias del 28 de enero y del 3 de noviembre de 2020, por medio de las cuales: *i*) negó la medida cautelar de embargo sobre los dineros de la Fiscalía General de la Nación que hicieran parte del Sistema General de Participaciones; y *ii*) decidió no reponer el auto del 28 de enero de 2020, respectivamente, en el proceso ejecutivo radicado bajo el núm. 20001-33-33-004-2017-00355-00, promovido por el accionante y otros contra la Fiscalía General de la Nación, en cuanto negaron el embargo de los dineros de la entidad con respecto a las cuentas del Sistema General de Participaciones.

103. Lo anterior, con el fin de que se dicte una nueva providencia, teniendo en cuenta los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en las sentencias de constitucionalidad invocadas por el accionante y los fijados en esta providencia, para lo cual deberá requerir previamente a la Fiscalía General de la Nación para

que, garantizando los principios de lealtad procesal y los derechos del accionante informe el número de la cuenta y la entidad financiera en la que maneja los recursos destinados al pago de condenas judiciales y conciliaciones y aquellos de libre destinación sobre los cuales deberá recaer, en primer lugar, la medida cautelar.

104. Si con posterioridad a ello, se advierte que tales recursos no son suficientes para garantizar el pago total de la obligación incluyendo capital, intereses y costas procesales, deberá decretar el embargo de los dineros que la entidad tenga en cuentas que formen parte del Presupuesto General de la Nación.

105. En esta misma decisión se le ordenará a la Fiscalía General de la Nación que, en el término perentorio e improrrogable de cinco (5) días hábiles le suministre al despacho judicial accionado la información sobre las cuentas destinadas al pago de condenas judiciales y conciliaciones y las que tengan libre destinación.

## **2.5. Conclusión**

106. En virtud de lo expuesto, la Sala revocará la decisión de primera instancia que declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, amparará los derechos del accionante y de los coadyuvantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, con fundamento en lo cual dejará parcialmente sin efectos las providencias censuradas y le ordenará a la autoridad accionada que, en el término improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta decisión, dicte una nueva providencia, teniendo en cuenta la información que le suministre la Fiscalía General de la Nación, las sentencias de la Corte Constitucional y las consideraciones expuestas en la presente decisión.

## **III. DECISIÓN**

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: TENER** como coadyuvantes en la presente acción de tutela a los señores José Miguel Flórez González, Gelehnt Yalilet Flórez Villazón, José Miguel y Yaritza Flórez Rodríguez, Martina Flórez Gómez y Donais del Carmen Díaz Taborda.

**SEGUNDO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia del **15 de diciembre de 2020**, dictada por el Tribunal Administrativo del Cesar que declaró improcedente la acción de tutela para, en su lugar, **AMPARAR** los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia del accionante y de los coadyuvantes.

**TERCERO: DEJAR PARCIALMENTE SIN EFECTOS** los autos del 28 de enero y del 3 de noviembre de 2020, por medio de las cuales: *i)* negó la medida cautelar de embargo sobre los dineros de la Fiscalía General de la Nación que hicieran parte del Sistema General de Participaciones; y *ii)* decidió no reponer el auto del 28 de enero de 2020, respectivamente, en el proceso ejecutivo radicado bajo el núm. 20001-33-33-004-2017-00355-00, promovido por el accionante y otros contra la Fiscalía General de la Nación.

**CUARTO: ORDENAR** al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar que, en el término perentorio e improrrogable de quince (15) días hábiles, dicte una nueva providencia, teniendo en cuenta los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en las sentencias de constitucionalidad invocadas por el accionante y los fijados en esta providencia, para lo cual deberá requerir previamente a la Fiscalía General de la Nación para que informe el número de la cuenta y la entidad financiera en la que maneja los recursos destinados al pago de condenas judiciales y conciliaciones y aquellos de libre destinación sobre los cuales deberá recaer la medida cautelar. En el evento de que los recursos resulten insuficientes deberá ampliar la medida comprendiendo el embargo de dineros que se encuentren incluidos en el Presupuesto General de la Nación.

**QUINTO: ORDENAR** a Fiscalía General de la Nación que, en el término perentorio e improrrogable de cinco (5) días hábiles le suministre al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar la información sobre las cuentas destinadas al pago de condenas judiciales y conciliaciones y las que tengan destinación especial.

**SEXTO: NOTIFICAR** a las partes y a los terceros intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**SÉPTIMO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
**Magistrada**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
**Magistrado**