



13001-33-33-004-2016-00305-02

Cartagena de Indias D.T. y C., treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	EJECUTIVO
Radicado	13001-33-33-004-2016-00305-02
Demandante	JUAN TARA PÉREZ
Demandado	DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Recurso de Apelación – Inembargabilidad de los bienes estatales</i>

I.-ASUNTO

Revisada la actuación cumplida en el asunto, procede el Despacho a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutante, en contra del auto de 08 de abril de 2019, por medio del cual, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, negó el embargo solicitado sobre el impuesto a la cerveza.

II. ANTECEDENTES

2.1. Petición de embargo¹

Por medio del escrito del 14 de febrero de 2019, el apoderado del ejecutante solicitó a la Juez *a quo* que se decretaran las medidas cautelares en contra del Departamento de Bolívar consistentes en el embargo de los dineros de los cuales éste fuera propietario, y que se encontraran consignados en las cuentas de los bancos: BBVA Colombia y Banco de Bogotá.

Posteriormente, a través de memorial radicado el 21 de febrero de 2019, el apoderado del ejecutante solicitó el embargo del impuesto a la venta de cervezas que recibe la entidad demandada, que a su juicio corresponde al 40% de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º de la Ley 1393 de 2010.

2.2. Auto apelado²

La Juez A-quo manifestó con fundamento en las sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, proferidas por la Corte Constitucional, que el principio de inembargabilidad de los bienes estatales no es absoluto y que encuentra algunas excepciones como: la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y

¹ Folio 1-2 C/no 1

² Fl. 3-6.



13001-33-33-004-2016-00305-02

efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones; y títulos que provengan del Estado.

Afirmó que en el caso objeto de estudio se configuran dos de los supuestos antes señalados, esto es, que el título ejecutivo lo constituya una sentencia judicial cuyo tema es precisamente de índole laboral, y por ello decretó la medida de embargo de los dineros que tenga la entidad demandada en los Bancos BBVA y de Bogotá.

Realizó la salvedad de que no serán objeto del embargo los dineros consignados en dichas cuentas cuyo origen o destino sean: recursos del rubro destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, ni los del fondo de contingencias; recursos del Sistema General de Particiones, y Recursos del Sistema General de Regalías.

Con relación a la solicitud de embargo sobre el impuesto a la venta de cervezas, sostuvo, con fundamento en el Artículo 190 de la Ley 233 de 1995, que dicho impuesto tiene una destinación específica, razón por la cual es inembargable.

2.3. Fundamentos del recurso de apelación³

El apelante afirmó que la advertencia realizada por la Juez A – quo respecto de los dineros relacionados con el Sistema General de Regalías, el Sistema General de Particiones, y en general de aquellos que por su naturaleza y disposición legal sean inembargables, es improcedente de conformidad con lo establecido en las sentencias C-546 de 1992, C-357 de 1997, C-566 de 2003 y C-192 de 2005, todas proferidas por la Corte Constitucional.

Con relación a la negativa de la juez de primera instancia de decretar la medida de embargo sobre el impuesto a la venta de cerveza, sostuvo que, el artículo 190 de la Ley 233 de 1995, modificado por el artículo 1° de la Ley 1393 de 2010, establece que solo el 8% de dicho impuesto tiene destinación específica, y por ello, a su juicio el 40% restante del impuesto es perfectamente embargable.

³ Fl. 8-11, C/no 1



13001-33-33-004-2016-00305-02

III. CONSIDERACIONES

3.1 Competencia

De acuerdo con las previsiones del Artículo 321 del C.G.P., es competente esta Corporación para conocer del recurso de apelación interpuesto contra los autos que resuelvan sobre una medida cautelar.

3.2. Naturaleza del auto

Como quiera que se trata de un auto interlocutorio que no rechaza el incidente de liquidación de perjuicios de la condena impuesta en abstracto, ni rechaza la oposición a la diligencia de entrega o resuelve sobre ella, el presente auto será de ponente, según lo establece el artículo 35 del C.G.P.

3.3. Procedencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 321 del C.G.P, son apelables, entre otros, los autos proferidos en primera instancia que resuelvan sobre una medida cautelar. No obstante, el inciso segundo del artículo 320 ibídem establece que, está legitimada para interponer el recurso de apelación la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que, el ejecutante sustentó su recurso manifestando su inconformidad con la decisión de la juez A-quo de negar la medida de embargo sobre el impuesto a la venta de cervezas, y con la advertencia realizada al momento de decretar el embargo de los dineros que tiene o llegare a tener la entidad ejecutada en los Bancos BBVA y de Bogotá, excluyendo de dicha orden los recursos provenientes del rubro destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, los del Sistema General de Regalías y el Sistema General de Participaciones.

A juicio del Despacho, la decisión de decretar el embargo de los dineros que tiene la entidad ejecutada en los Bancos BBVA y de Bogotá, le es favorable al apelante, pues si bien, la juez de primera instancia realizó algunas advertencias respecto de los dineros que por su carácter no serán objeto de la medida de embargo, finalmente dispuso el embargo y retención de los dineros consignados en dichas cuentas, independientemente de las limitaciones realizadas.

En consecuencia, el apelante solo está legitimado para presentar recurso de apelación contra la decisión de negar el embargo sobre el impuesto a la venta de cervezas, pues es la única que le es desfavorable. Adicionalmente, la juez de primera instancia concedió el recurso respecto del auto que negó la medida cautelar, razón por la cual, el Despacho se limitará a estudiar si es procedente o



13001-33-33-004-2016-00305-02

no el decreto de una medida cautelar de embargo sobre el impuesto a la venta de cervezas.

3.4. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si en el sub lite es procedente acceder al decreto de la medida cautelar de embargo sobre el impuesto a la venta de cervezas solicitada por el accionante.

3.5. Tesis

El Despacho no accederá al decreto del embargo en mención, toda vez que el impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos es de propiedad de la Nación, y está destinado a financiar la prestación del servicio de salud.

3.6. Sobre el principio de inembargabilidad de los bienes de las Entidades territoriales

El artículo 63 de la Constitución Política establece que los bienes de uso público son inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado algunas excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes de las entidades estatales, mismas que ha acogido la jurisprudencia del Consejo de Estado⁴ estableciendo lo siguiente:

"Ya en diversas oportunidades la Corte Constitucional ha precisado que el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos se fundamenta 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 Estado⁵.

⁴ Ver la Sentencia de 15 de mayo de 2019, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, radicado número 11001-03-15-000-2019-01589-00.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-542 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, en lo relativo al principio de inembargabilidad de los públicos, se ha señalado ""(...) el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo



13001-33-33-004-2016-00305-02

Sin embargo, también ha dispuesto que el principio al que se alude, pese a su importancia para el debido cumplimiento de las finalidades estatales, no es de carácter absoluto⁶, sino que debe conciliarse con las demás garantías, derechos, valores y principios reconocidos por la Constitución. Al respecto, dicho Tribunal señaló:

"(...) [E]l citado principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y de acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda"⁷.

Bajo esa percepción, a través de la sentencia C-1154 de 2008 se establecieron tres excepciones al principio general de inembargabilidad de los bienes o recursos públicos a saber: i) la satisfacción de créditos y obligaciones de origen laboral "con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas"; ii) el pago de sentencias judiciales con el objeto de garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias; iii) "la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los ífultos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible".

En lo relativo a la primera de las excepciones se explicó:

"(...) [E]n todo caso de conflicto entre los valores mencionados [la protección de los recursos económicos del Estado y la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores del Estado] debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo, no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.

(...)

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de

de la Carta", postura que ha sido reiterada en las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, T-1195 de 2004, C-192 de 2005, entre otras.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 563 de 2003.



13001-33-33-004-2016-00305-02

obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.

(...)

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...)"⁸.

En cuanto a la segunda de las excepciones, justamente para el pago de condenas de carácter laboral contenidas en sentencias judiciales o cualquier otro título legalmente válido, el alto Tribunal ha precisado:

"(...) [S]i bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177)"⁹.

De esta forma, se entiende que cualquier crédito que haya sido establecido a cargo del Estado y en favor de un particular, ya sea mediante una providencia judicial o cualquier otro título legalmente válido, debe ser cancelado por la Entidad respectiva a más tardar a los 18 meses (hoy 10 meses) después de que sean exigibles, so pena de que el interesado pueda adelantar su ejecución, pudiendo solicitar igualmente el embargo de los recursos del presupuesto (en primer lugar los destinados al cumplimiento de sentencias o conciliaciones).

Finalmente, la tercera excepción se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. (...)

⁸ Corte Constitucional C-546 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón, Alejandro Martínez Caballero, postura Reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C- 354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, al respecto ver Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.



13001-33-33-004-2016-00305-02

3.7. Caso concreto

En el caso objeto de análisis el apelante pretende el embargo del impuesto a la venta de cervezas con fundamento en el artículo 190 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 1º de la Ley 1393 de 2010, que establece que solo el 8% de dicho impuesto tiene destinación específica.

El artículo 190 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 1º de la Ley 1393 de 2010, establece las tarifas aplicables al impuesto a la venta de cervezas y sifones así:

"ARTÍCULO 190. TARIFAS. Las tarifas de este impuesto son las siguientes:

Cervezas y sifones: 48%.

Mezclas y refajos: 20%.

PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 1 de la Ley 1393 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> De la tarifa del 48% aplicable a las cervezas y sifones, ocho (8) puntos porcentuales se destinarán a financiar la universalización en el aseguramiento, la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, los servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, de acuerdo con las condiciones y prioridades que para tal efecto defina la entidad territorial. (...)"

Por otra parte el artículo 4º de la Ley 1393 de 2010, reza lo siguiente:

"ARTÍCULO 4o. Los ingresos adicionales recaudados durante el año 2010, por efecto del aumento de la tarifa del impuesto sobre las ventas, aplicable a la cerveza y a los juegos de suerte y azar, a que se refiere la presente ley, se destinarán por la Nación a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado.

A partir del 1o de enero del año 2011 la totalidad de los ingresos recaudados por concepto del impuesto sobre las ventas a la cerveza y a los juegos de suerte y azar tendrán la misma destinación. Para dicho efecto, en ambos casos, no aplicará lo dispuesto en el artículo 7o de la Ley 225 de 1995."

De lo anterior se concluye que el impuesto a la venta de cervezas está destinado específicamente a financiar la prestación del servicio de salud, por lo que no resulta procedente su embargo.

Adicionalmente el Capítulo VII de la Ley 223 de 1995 que regula lo relacionado al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, dispone en el artículo 185 que dicho impuesto es de propiedad de la Nación, y es cedido a los Departamentos, razón suficiente para considerar que el mismo no es susceptible de las medidas de embargo solicitadas, toda vez que el



13001-33-33-004-2016-00305-02

Departamento de Bolívar no es el titular del impuesto y el mismo está destinado a financiar la prestación del servicio de salud.

Por lo antes expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

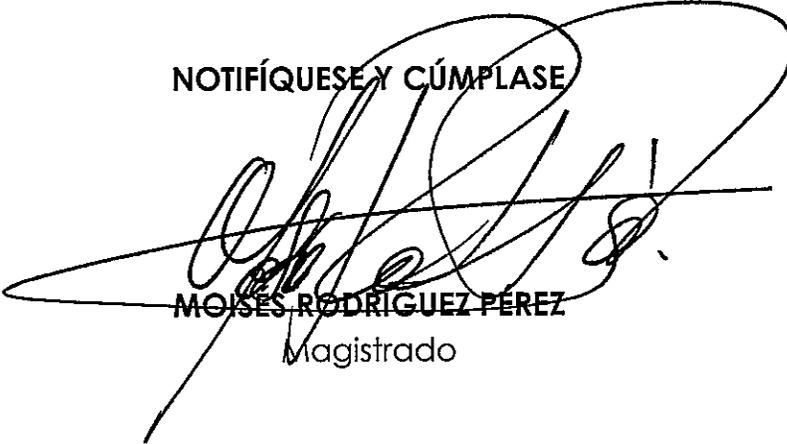
IV. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de 26 de junio de 2019, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **ENVIAR** el proceso al juzgado de origen, para lo de su competencia.

TERCERO: DEJAR las constancias que correspondan en el Sistema Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado