



Soledad, ocho (08) de abril de dos mil veintitrés (2024).

INFORME SECRETARIAL:

En la fecha al Despacho de la señora Juez, el presente proceso ejecutivo laboral, encontrándose pendiente resolver la solicitud de medidas cautelares presentada por la parte demandante. Sírvase Proveer.

MAYRA ALEJANDRA ORTEGA FAJARDO
SECRETARIA

RADICADO:	08758311200120140017700
DEMANDANTE:	HUMANA VIVIR
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE MALAMBO - ATLÁNTICO
TIPO DE PROCESO:	EJECUTIVO LABORAL
ACTUACIÓN	DECIDE MEDIDAS CAUTELARES

JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE SOLEDAD. Soledad, ocho (08) de abril de dos mil veintitrés (2024).

Visto el informe secretarial y a la vista el expediente digital la parte ejecutante depreca el decreto de diferentes medidas cautelares sobre bienes denunciados como de propiedad del ente territorial ejecutado que para este caso lo es el embargo de las cuentas y retención de los dineros que tenga o llegare a tener la entidad MUNICIPIO DE MALAMBO, en las cuentas bancarias N° 493314645, 493314637, 453024978, 453013070, 392434890, 392407706, 453017741, 453006819 del BANCO DE BOGOTÁ.

Para decidir, es necesario tener en cuenta que lo que solicita la parte demandante no es otra cosa que la materialización de la medida de aseguramiento sobre los bienes de contenido patrimonial del deudor, para garantizar la satisfacción de un crédito u obligación en favor del acreedor, cuando el obligado no cumple de manera voluntaria con la prestación debida,¹ siendo obligado a solicitar medidas cautelares contra dicho deudor.

Respecto a esto, la Corte Constitucional ha dicho que las medidas cautelares:

"...están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo, el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado."²

¹ Concepto Agencia nacional de defensa jurídica del estado. 2014

² Sentencia C-840 de 2001



Descripto lo anterior, para el caso puntual tenemos que el demandado, es el MUNICIPIO DE MALAMBO, por lo cual se hace imperioso dar apertura al estudio del artículo 594 del Código General del Proceso en armonía con el artículo 45 de la ley 1551 de 2012, los cuales resultan aplicables en materia laboral por remisión directa del artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social:

"Artículo 594CGP Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. *Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.*
 2. *Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.*
 3. *Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decretén exceda de dicho porcentaje. Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.*
 4. *Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.*
 5. *Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.*
 6. *Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.*
 7. *Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.*
 8. *Los uniformes y equipos de los militares.*
 9. *Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.*
 10. *Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.*
 11. *El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.*
 12. *El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.*
 13. *Los derechos personalísimos e intransferibles.*
 14. *Los derechos de uso y habitación.*
 15. *Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.*
 16. *Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.*
- PARÁGRAFO.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. Recibida una orden de



embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.”

En esa misma línea la ley 1551 de 2012 en su artículo 45 “Por el cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.” Cita:

“No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

Parágrafo

De todas formas, corresponde a los alcaldes asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas.”

Conocido lo anterior, es claro que dichas normas cumplen una función garantista a los recursos que son administrados por los entes territoriales y las entidades con parte mayoritaria el estado, téngase que la Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población.³

³ Sentencia STC10432-2021



Asimismo, ha sostenido que dicho principio tiene como finalidad asegurar la “(...) adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (...)”⁴.

Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos públicos “(...) (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior (...)”⁵.

La jurisprudencia de ese Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado beneficio “(...) no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica (...)”, pues no es absoluto y es susceptible de excepciones.

Así las cosas, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁶.

Concluye este despacho que las excepciones legales al principio de inembargabilidad, se encuentran expresados en los numerales 3, 4, y 5 del artículo 594 del CGP, así i) La tercera parte de los ingresos brutos de un servicio público, cuando éste sea prestado por una entidad descentralizada del municipio, o a través de concesionario, ii) Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación cuando la obligación se derive de un contrato celebrado en desarrollo de las mismas, iii) Los recursos de anticipos para la construcción de obras públicas, cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, además de cumplir con el requisito dado por el artículo 45 de la ley 1551 ibidem que indica que solo puede generarse la medida una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

Además, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, recogió la línea jurisprudencial sobre el sustento constitucional del beneficio de inembargabilidad, y estableció tres excepciones al mismo, a saber:

- i) *La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,*
- ii) *El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y*
- iii) *Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible*

Estas excepciones también operan con respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados aquellos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

Aunado a lo anterior es necesario tener en cuenta las reglas de excepción al principio de inembargabilidad establecidas por la jurisprudencia, que también las hallamos dictadas por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-539 de 2010:

“4.2.- Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás

⁴ *Idem.*

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

⁶ Art. 21 del Decreto 028 de 2008



valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio 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. Sobre el particular, en la Sentencia C-354 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló:

[...]

4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero 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, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

(...)

4.3.2.- 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. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde 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”. El razonamiento que sirvió de base a la Corte fue el siguiente:

“a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si 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)”.

Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional⁷.

(...)

4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado [...]”

⁷ Cftr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.



En este mismo hilo, tenemos que al ser demandado el artículo 21 del Decreto 28 de 2008⁸ que trata de la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones y la forma de pago de las obligaciones laborales, la Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-1154/08, así:

"7.4.1.- En este sentido, una interpretación de la norma que restrinja la posibilidad de adoptar medidas cautelares únicamente sobre los ingresos corrientes de libre destinación con cargo a la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes puede hacer nugatorio el pago efectivo de dichas obligaciones, en la medida en que esos recursos sean escasos y en que la referencia a las vigencias subsiguientes torna incierto el momento en que se realizará el pago final de las acreencias. Dicha lectura de la norma es inadmisible en perspectiva constitucional, pues desconoce el principio de efectividad de los derechos y particularmente de los créditos laborales debidamente reconocidos.

7.4.2.- Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica."

(...)

"RESUELVE"

Declarar EXEQUIBLE, en lo acusado, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago

de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica."

Dicho esto, se requiere indicar que desde el año 1992, en fallos CC C-546 de 1992, CC C-013, CC C-017, , CC C-354 y CC C-402 de 1997, CC T-531 de 1999, CC C-427 de 2002, CC T-539 de 2002, CC C-793 de 2002, y CC C-1064 de 2003, CC C-192 de 2005, CC C-1154 de 2008, CC C-539 de 2010 y CC C-543 de 2013, la Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial consistente en señalar aquellas excepciones, que enlistó de la siguiente manera:

⁸4 artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.



- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (negrilla fuera de texto)."

A saber de todo lo anterior, y en estudio del caso en concreto tenemos lo siguientes elementos:

- Los dineros contenidos en el título ejecutivo base de recaudo provienen de servicios de salud prestados por HUMANA VIVIR, siendo cobijados por la excepción al principio de inembargabilidad al hacer parte de la distinción contenida en la prestación de servicios de salud.
- El auto que ordenó seguir adelante la ejecución se encuentra ejecutoriado, siendo cobijada con el párrafo segundo del artículo 45 de la ley 1551 de 2012.

Así las cosas, en atención a la petición formulada se dan los presupuestos previstos para el decreto de medidas cautelares contra municipios.

En mérito de lo expuesto, Juzgado Primero Laboral Del Circuito De Soledad – Atlántico

RESUELVE:

PRIMERO: Se decreta el embargo de los dineros que la entidad demandada MUNICIPIO DE MALAMBO, tenga depositados o llegare a tener a su nombre en cuentas de ahorros, cuentas corrientes, depósitos a término fijo en las siguientes entidades:

- Banco de Bogotá cuentas bancarias N° 493314645, 493314637, 453024978, 453013070, 392434890, 392407706, 453017741, 453006819.

SEGUNDO: LIMÍTESE la medida de embargo a la suma de \$831.000.000,oo para lo cual deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juzgado dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación, en la cuenta de Depósitos Judiciales Nro.087582032001 del Banco Agrario de Colombia.

De igual forma se advertirá que se excluyen de esta medida los dineros correspondientes a:

- Recursos pertenecientes a sentencias y conciliaciones o del fondo de contingencias (parágrafo 2 del art. 195 de la ley 1437 de 2011)
- Recursos del sistema general de participaciones SGP, toda vez que no se cumple con la excepción de inembargabilidad de estos recursos dado que la obligación demandada no proviene de ninguna de las actividades propias de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general). (art. 45 de la ley 1551 de 2012)
- Recursos provenientes de Regalías (*ibidem*)
- Rentas propias de destinación específica para gasto social (*ibidem*)
- Recursos de la seguridad social (art. 594 de la ley 1564 de 2012)



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Primero Laboral del Circuito de Soledad

TERCERO: Por secretaría líbrese sendos oficios a las entidades enunciadas, dándole a conocer la medida cautelar decretada. Así mismo, se advertirá que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 593-10 en armonía con el artículo 599 del Código General del Proceso.

CUARTO: La presente decisión será notificada por estado, el cual será publicado en el aplicativo TYBA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBA ZULEY LEAL LEÓN
JUEZ

Aleja

NOTIFICACIÓN POR ESTADO
LA ANTERIOR PROVIDENCIA SE NOTIFICA
POR ESTADO No. _____ DE FECHA 9
DE ABRIL DEL 2024
EL SECRETARIO,

MAYRA ALEJANDRA ORTEGA FAJARDO