



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, diez (10) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Ref. Ejecutivo
Radicación N° 70- 001-33-33-003-2010-00491-00
Demandante: José Luis Macareno Bravo
Demandado: Municipio de San Juan de Betulia - Sucre

Vista la nota Secretarial que antecede y examinado el contenido del presente expediente se observan dos memoriales suscritos por el apoderado de la parte ejecutante, en los cuales se solicita se requiera a varias entidades bancarias para que cumplan la medida cautelar y la entrega de títulos judiciales.

CONSIDERACIONES.

Revisado el expediente, se observa que, mediante auto de fecha de 20 de mayo de 2010¹, se decretó medida cautelar, ordenando a varias entidades bancarias retuvieran los recursos perteneciente del municipio de Betulia-Sucre.

Posteriormente, a través de auto de 21 de noviembre de 2011², se amplió la medida cautelar, en la cual se ordenó oficiar a otras entidades financiera para que cumplieran la medida cautelar anteriormente ordenada.

Que de acuerdo a lo anterior, en memorial de 14 de agosto de 2019³, la parte accionante solicita se requiera a todas las entidades financiera a fin de que dé cumplimiento a las medidas cautelares decretadas.

Pues bien, estando el proceso para resolver la solicitud mencionada, el Despacho se percata que, dos de las entidades requeridas (Banco de Bogotá y Bancolombia) para el cumplimiento de la orden, ya hicieron pronunciamiento con respecto de la medida cautelar, indicando que se abstienen de aplicar la orden toda vez que los recursos que maneja de la entidad accionada son de naturaleza inembargable.

De acuerdo, a lo anterior, debe señalar que en el presente asunto se debe dar cumplimiento por parte de las entidades bancarias a la medida cautelar decretada y que les fue comunicada, como quiera que se trata de una las excepciones al principio de la inembargabilidad de los recursos del Estado, toda vez que se trata de un crédito de origen laboral contenido además en una sentencia judicial debidamente ejecutoriada.

Es menester precisar que pese a lo dispuesto por el artículo 594 del CGP, sobre inembargabilidad, dicho principio no es absoluto, por lo que actualmente se mantienen las tres (3) reglas excepción a dicho principio, contándose dentro de

¹ Folios 4-6 del cuaderno de medidas cautelares

² Folios 56-58 del cuaderno de medidas cautelares

³ Folios 119 del cuaderno de medidas cautelares

ellas, la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y las sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones, como el caso que nos ocupa.

Al respecto, el CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION TERCERA; Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ; 30 de enero de 2003; Radicación número: 47001-23-31-000-1997- 5102-01(19137), se ha pronunciado, con respecto a esta situación, indicado que todas las entidades debe cumplir las órdenes dada por un juez mediante sentencia. Así lo ha establecido:

"(...)

Por regla general son inembargables las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación. Y aquellas son embargables para el cobro compulsivo de los siguientes créditos: *) las condenas contenidas en las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; *) los créditos laborales contenidos en actos administrativos y *) LOS CRÉDITOS PROVENIENTES DE CONTRATOS ESTATALES. 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" cuando se trate de otros títulos**⁴. (...)"

Para reforzar lo anterior, en auto que resolvió un recurso de apelación de fecha 21 de julio de 2017, radicado N° 080001-23-21-000-2007-00112-02(3679-2014), Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, también se ha indicado:

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

En esa línea de pensamiento, el mismo CONSEJO DE ESTADO, ha expresado:

"La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los deberes cometidos estatales. No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de: i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas

y justas; ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones; y iii) títulos que provengan del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad de esta norma, en el entendido 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 acudir a los recursos de destinación específica. Interpretación que es compatible con la Constitución Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales [...] En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso. Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral⁵

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C- 543 del 21 de agosto de 2013⁶, hizo importantes y validas consideraciones al principio de

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717)

⁶ En la sentencia C-1154 de 2008, se establecieron tres criterios de excepción a la regla general de inembargabilidad, de la siguiente forma:

"(...) 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.

4.3.1.- 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. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que 'en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo'.

(...) 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'. (...)

inembargabilidad de los bienes y recursos públicos y los ajustó a los principios constitucionales, estableciendo lo siguiente:

"Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos público con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

- (I) Satisfacción de crédito 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
- (IV) Las anteriores son aplicables respecto de los recursos de SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades de las cuales estaba destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)"

La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, sobre el tema de la inembargabilidad y sus excepciones, ha señalado:

1. En garantía de los derechos adquiridos -de acuerdo con las leyes civiles- (artículo 58 de la Constitución Política), por regla general, toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros (artículo 2488 del Código Civil).

2. No obstante el Ordenamiento contiene algunas excepciones tanto de raigambre constitucional como legal en virtud de lo indicado en el artículo 63 de la Carta Política, el cual señala:

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.** -Resaltado fuera de texto-

Las excepciones de origen legal a la prenda general de garantía que constituye los bienes del deudor como respaldo de sus obligaciones, son por ejemplo las establecidas en los artículos 1677 del Código Civil, 684 del Código de Procedimiento Civil, así como las contenidas en los artículos 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, y 21 del Decreto 28 de 2008.

De estos últimos se deriva el denominado principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones con destinación específica (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Expresamente señala la normativa citada:

Decreto 111 de 1996.

Artículo 19. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la

4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. 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 de Presupuesto General de la Nación. (...)"

Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. –
Subrayado fuera de texto-

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del título XII de la Constitución Política.

(...)

Ley 715 de 2001.

Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

Artículo 91. Prohibición de la unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Decreto 28 de 2008.

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.

"(...)".

3. Si bien el Legislador con base en el artículo 63 constitucional, como viene de verse, está facultado para expedir por razones de interés general, las normas de inembargabilidad del patrimonio que constituye el Presupuesto General de la Nación, por ejemplo: para garantizar la efectividad de la inversión social de los recursos que conforman el sistema general de participaciones; este "principio" no es absoluto, pues de advertirse desproporcionado en relación con otros fines superiores o contrario al propósito que pretende satisfacer la protección de los bienes, resulta inconstitucional la prohibición.

Ciertamente así lo consideró la Corte Constitucional en sentencias C-793 de 2002, C-563 de 2003 y C-1154 de 2008.

Mediante la primera de las providencias mencionadas fue declarado exequible el aparte demandado del artículo 18⁷ de la Ley 715 de 2001, en el

⁷ Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de

entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar su 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del sistema general de participaciones.

En la segunda sentencia –la C-563 de 2003-, fue declarada exequible la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo", contenida en el primer inciso del artículo 91⁸ de Ley 715 de 2001, condicionado a que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar la ejecución con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

En la tercera decisión –C-1154 de 2008- la Corte Constitucional declaró exequible 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 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 acudir a los recursos de destinación específica⁹

De conformidad con lo anterior, en el presente caso se busca satisfacer el cumplimiento de una sentencia de carácter laboral, por tal razón y de acuerdo a la jurisprudencia arriba transcrita, se mantendrá la orden dada, para lo cual se dará cumplimiento a lo previsto por este Juzgado en el auto de 21 de noviembre de 2011.

Por otra parte, a folios 120 a 123 del cuaderno de medida cautelar, se observa dos memoriales de la parte demandante solicitando la entrega de depósitos judiciales constituido a favor del demandante el señor José Luis Macareno Bravo.

En ese orden, revisada la relación de los títulos depositados de este Juzgado, se observa que se encuentra a nombre del accionante el dos títulos judiciales, identificado con **N°463030000295146, por valor de \$4.724.673,29 y N°463030000615640, por valor de \$57.864.673;** por ello, se ordenará a

los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera. (Parte subrayada condicionalmente exequible).

⁸ Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. . (Parte subrayada condicionalmente exequible).

⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN PENAL.JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ. Magistrado ponente.AP4267-2015. Radicación n° 44031(Aprobado Acta No.259).Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015).

Secretaría que, una vez ejecutoriado este proveído haga entrega de dicho título judicial al apoderado de la parte accionante.

Por último, se ordenará a Secretaría, ordene el expediente, toda vez que revisado el cartulario, se encuentra memorial que no pertenecen al cuaderno que corresponde por lo que se hace necesario organizarlo e igualmente refoliarlo.

En consecuencia se, **DECIDE:**

PRIMERO: Requiérase al Banco Agrario (Corozal y San Juan de Betulia), Banco de Bogotá (Sincelejo y Corozal), Bancolombia (Sincelejo y Corozal), Banco BBVA(Sincelejo y Corozal) , Banco Davivienda de Sincelejo, Banco Popular de Sincelejo, Banco AV Villa, Banco de Occidente, para que den cumplimiento de la medida cautelar de embargo y secuestro de los dineros que se encuentran en las cuentas corrientes y de ahorro del Municipio San Juan de Betulia, ordenada en los autos 20 de mayo de 2010 y su ampliación de 18 a de septiembre del 2015

SEGUNDO: Por Secretaría, entréguese los títulos judiciales **N°463030000295146, por valor de \$4.724.673,29 y N°463030000615640, por valor de \$57.864.673;** al apoderado de la parte accionante.

TERCERO: Ordénese a Secretaría, ordenar el expediente y refoliarlo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ

