



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL
DEL CIRCUITO DE SINCELEJO**

Sincelejo, dieciocho (18) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Acción: Acción Ejecutiva.
Radicación N° 70- 001-33-33-003-2016-00139-00
Demandante: Julio Enrique García Contreras
Demandado: Municipio de Morroa Sucre

Asunto a decidir:

Vista la nota secretarial que antecede, se procede a pronunciarse sobre recurso de reposición formulado por la parte ejecutante en contra el auto de fecha 14 de septiembre de 2018, en el cual se ordenó el embargo y retención de los recursos del municipio de Morroa sucre, en varias entidades bancarias.

2. CONSIDERACIONES

• **Procedencia y oportunidad del recurso.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 306 del C.P.A.C.A, es necesario remitirse al Código General del Proceso, toda vez que este es el que regula el trámite del recurso de reposición, para el proceso ejecutivo.

Establece el Código General del Proceso, en su artículo 318.

"Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

(...)"

En atención a la norma transcrita, es evidente que el auto recurrido, admite recurso de reposición, el cual fue interpuesto de manera oportuna, por lo se procederá a resolver, el mismo.

• **Antecedentes del recurso de reposición y solución.**

La parte ejecutante presenta recurso de reposición en subsidio de apelación, contra el auto de fecha 14 de septiembre de 2018¹, en la que se decretó una medida cautelar.

Pues bien, se fundamenta el recurso interpuesto indicando que, literal a) del auto antes mencionado, limitó la medida cautelar en cuantía de \$62.646.969,75, cuando debió ser por la suma de \$90.006.990,20, más un 50%, toda vez que, fue este, el valor con que se modificó la liquidación del crédito en el auto de 3 de agosto de 2018² y es el que se tenía que tenerse en cuenta para limitar la medida cautelar y así satisfacer la totalidad del capital, intereses, agencia en derecho y costas procesales.

Así mismo, solicita se reponga el literal b) del mismo auto, en la cual se indicó otra limitante en la que se mencionó que, "no podrá retenerse recurso del sistema general de participaciones, de regalía, ni de rentas propias de destinación específicas para gastos social de los municipios", por considerar que es un poco confusa para los destinatarios de la medida cautelar al momento de retener los recursos sujetos a embargos, ya que no se indica la excepción al principio de inembargabilidad, pues algunos recursos del Sistema General de Participaciones pueden ser objeto de la medida cautelar, tal como lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-1154 de 2008.

Por último, manifiesta también, se reponga el auto en mención, toda vez que, su solicitud de medida cautelar, exigía se embargaran la tercera parte de todos los dineros que posea en municipio de Morroa Sucre, por concepto de predial, industria y comercio; y el auto objeto de recurso no hace alusión alguna a dichos dineros, por tanto solicita se decrete la medida conforme tal se solicitó.

Teniendo en cuenta, los argumentos del recurso interpuesto, procede este Despacho a resolverlo, así:

En lo que hace, a la limitación de la medida cautelar, en la que se establece tener en cuenta el valor del auto que modificó la liquidación del crédito, para indicar el límite de la medida cautelar, este Despacho considera que no es procedente su pretensión, toda vez que, el artículo 593, Numeral 10, manifiesta:

"10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo".

Lo anterior quiere decir que, la ley establece un límite para decreto de embargos de sumas de dinero en los procesos ejecutivos, que no puede superar el valor

¹ Folio 228 del expediente

² Folios 210-211 del expediente

del crédito; esto es, la suma de dinero debida, junto con las costas, más un 50% de esta misma.

Acorde con lo descrito, se tiene en el presente caso que mediante auto de 19 de mayo de 2017³, se libró mandamiento de pago por valor de \$41.764.646,75, que en este caso, es el valor del crédito debido y es la suma que se debe tener en cuenta para establecer el monto a embargar, incluyendo también las costas procesales; ahora bien no puede pretender la parte ejecutante que se tenga en cuenta la suma establecida en la actualización del crédito, pues la norma antes transcrita es clara en decir cuál es el valor en que se debe tomar para establecer el límite de la medida cautelar.

Ahora bien, cuando se dicta el auto que decreta la medida cautelar, en dicha providencia se establece el límite del monto a embargar y se ordena oficiar a las entidades bancarias indicadas por la parte ejecutante, para que estas retengan los dineros que reposan en las cuentas que se encuentren a nombre del ejecutado; puede suceder que, varias entidades bancarias retengan en cada una de ellas, la totalidad del monto ordenado en la medida, que sumando lo retenido podría exceder el valor de la liquidación del crédito, cosa que si se tiene en cuenta como lo pretende el ejecutante, resultaría excesiva la medida al momento de entregar y devolver los títulos.

Por dicha razón, no es menester que cada vez que se actualice la liquidación del crédito se deba también actualizar y ampliar la medida cautelar de embargo y secuestro, pues de ser así cada vez que se actualice el crédito se elevaría el monto de dinero a embargar.

Con referencia a la segunda solicitud, el accionante indica que el literal B) del numeral primero del auto de fecha 14 de septiembre de 2018⁴, se presta para confusión por no ser clara para las entidades financieras al momento de retener los recursos sujetos a la medida cautelar.

Pues bien, este Despacho considera que, le asiste razón al apoderado judicial de la parte ejecutante, como quiera que si bien es cierto, la regla general para dictar medidas cautelares sobre dineros públicos es la inembargabilidad, el precedente de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, han indicado, que dicho principio no es absoluto, y por tanto admite excepciones, dentro de las cuales queda cobijado el crédito cuya satisfacción forzado se pretende a través del presente proceso ejecutivo.

En efecto, 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 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 reconocidos en dichas decisiones, como el caso que nos ocupa.

³ Folios 131-133 cuaderno principal

⁴ Folios 228 del expediente

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 títulos⁵. (...)"*

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 (gerentes 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 reconocidos 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 laboral⁶

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C- 543 del 21 de agosto de 2013⁷, hizo importantes y válidas consideraciones al principio de

⁶ 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)

⁷ 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

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.

pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos'. (...)

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. (...)"

Artículo 19. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la 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 18º de la Ley 715 de 2001, en el 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 91º 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 específica"¹⁰

De manera reciente, en auto del 14 de marzo de 2019, la Sección Tercera del Consejo de Estado¹¹, se pronuncia sobre el tema de la embargabilidad, providencia de la cual, se transcriben a partes in extenso, con sus notas y citas internas, para dar claridad y soporte a la presente decisión:

"3. Embargabilidad de las cuentas de las entidades estatales

El artículo 63 de la Constitución Política consagra la inembargabilidad de ciertos bienes del Estado y faculta al legislador para que determine qué otros activos estatales tienen esa misma naturaleza, así:

Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio

⁸ 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. (Parte subrayada condicionalmente exequible).

⁹ 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).

¹⁰ 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).

¹¹ CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A. Radicación número: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802). Actor: YENI LUCÍA PALOMINO MOLINA. Demandando: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. CP. MARIA ADRIANA MARIN

arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En ejercicio de dicha potestad, el legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones.

Estas disposiciones normativas -e incluso algunas de igual contenido proferidas previo a la expedición de la Constitución de 1991- han sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, Corporación que ha establecido que, aunque la regla general sea la inembargabilidad de dichos recursos, hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo.

El primero de esos pronunciamientos fue la sentencia C-546 de 1992, en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 8° parcial¹² y 16 de la Ley 38 de 1989¹³, y se estableció que las normas acusadas se ajustan a la Constitución bajo 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".

Posteriormente, en sentencia C-103 de 1994, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de unos apartes del artículo 1° del Decreto 2282 de 1989¹⁴, "por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil", en el entendido que "cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo".

Luego, mediante sentencia C-354 de 1997, la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996¹⁵, que consagra la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la

¹² "Artículo 8° Los principios del sistema presupuestal son: La Planificación, La Anualidad, la Universalidad, la Unidad de Caja, la Programación Integral, la Especialización, el Equilibrio y la Inembargabilidad".

¹³ "Artículo 16. Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de la sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes".

¹⁴ "Artículo 1o.- Introdúcense las siguientes reformas al Código de Procedimiento Civil:

(...)

158. El artículo 336, quedará así:

Ejecución contra entidades de derecho público. La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código de Contencioso Administrativo. Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaria, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de ésta comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

(...)

272. El artículo 513, quedará así:

Embargo y secuestros previos. Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.

Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, bastará certificación del Director General del Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos, a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicho certificación. Contra la Providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno".

¹⁵ "Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

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

Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. En dicha providencia, la Corte señaló que "los créditos a cargo del Estado, bien sea 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".

Estos pronunciamientos fueron abordados de manera sistemática en la sentencia C-1154 de 2008, en la que, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 21 parcial del Decreto 28 de 2008¹⁶, "por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones", se construyó la línea jurisprudencial de la embargabilidad de los recursos públicos y se estableció que, pese a que la regla general sea su carácter inembargable, hay situaciones en las que resulta plausible permitir el embargo. Además precisó que dentro de estas excepciones se encuentran aquellos recursos que tienen destinación específica para inversión social -como los del SGP-, cuando excepcionalmente no haya otras cuentas o recursos que resulten suficientes para garantizar el pago de las acreencias, en aras de garantizar el respeto de otros valores constitucionales 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"¹⁷.

En ese mismo pronunciamiento, la Corte precisó que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos es una respuesta a "la necesidad de armonizar esa cláusula [la de inembargabilidad] con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, [por lo que] 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"¹⁸.

Así las cosas, resalta el Despacho que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹⁹, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias²⁰ y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado²¹.

¹⁶ "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.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes". Esta disposición fue declarada exequible de manera condicionada, "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 acudir a los recursos de destinación específica".

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Silva.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Criterio establecido en la sentencia C-546 de 1992 y 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.

²⁰ Excepción desarrollada primigeniamente en la sentencia C-354 de 1997 y reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

²¹ Postura asumida inicialmente en sentencias C-103 de 1994 y C-354 de 1997, con reiteración en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003.

En este punto, debe precisarse que estas excepciones mantienen vigente "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 Administrativo²² para el cumplimiento de las obligaciones del Estado"²³.

Como lo advirtió la entidad apelante en el recurso, a pesar de la existencia de un precedente judicial consolidado frente al reconocimiento de tres excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 se introdujo nuevamente en el ordenamiento jurídico una disposición rígida sobre el carácter inembargable de dichos recursos, así:

Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

Parágrafo 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

Por su parte, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, volvió a consagrar legalmente la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto nacional, así:

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.

(...)

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.

Como puede verse, estas disposiciones son materialmente semejantes a los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 2282 de 1989 y 19 del Decreto 111 de 1996, sobre las que la Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada en las sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994 y C-354 de 1997, respectivamente, en los términos señalados en párrafos precedentes.

El Despacho resalta que, por tratarse de disposiciones con un contenido normativo semejante al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y condiciona la interpretación constitucional adecuada de los nuevos preceptos legales, en el sentido de reconocer la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, pero aceptando que hay tres excepciones relativas a la ejecución de créditos de carácter laboral, o de obligaciones contenidas en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado, las cuales permiten el embargo excepcional de dichos recursos,

²² Inicialmente el artículo 177 inciso cuarto del CCA -concordante con el artículo 336 del CPC- señalaba que dicho término era de 18 meses. Sin embargo, con la expedición del CPACA, se estableció, conforme a lo señalado en su artículo 192 inciso segundo -concordante con el artículo 307 del CGP-, que el plazo para el pago de las condenas es de 10 meses, lo cual implica que una vez que transcurrido este nuevo término sin que la entidad haya cancelado la deuda, el acreedor podrá promover el respectivo proceso ejecutivo para perseguir el pago de su acreencia. Estas disposiciones son concordantes con

²³ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Silva.

siempre que la obligación ejecutada se encuadre en alguna de ellas y que, en el caso de embargo de recursos que tienen destinación específica, se haya constatado que con el embargo de otros recursos de la entidad deudora no se logre cubrir la totalidad de la acreencia.

Esta postura también fue sostenida por esta Corporación en auto del 8 de mayo de 2014, en la que se señaló:

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 laboral.

Aterrizadas estas consideraciones al caso concreto, el Despacho resalta que el presente proceso tiene por objeto la ejecución de una prestación consistente en el pago de unos valores contenidos en el acta de conciliación judicial aprobada por el Tribunal Administrativo del Cesar mediante auto del 31 de enero de 2013 (fls. 1035-1041 c. ppal.), dentro del proceso de reparación directa con radicado 20001233100420090006500; de manera que en el asunto sub examine se configura una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia constitucional, consistente en el cobro de una obligación clara, expresa y actualmente exigible contenida en una providencia judicial; y se concluye que, contrario a lo sostenido en el recurso de apelación, y en aplicación del precedente constitucional al que se hizo alusión, procede el embargo decretado por el a quo mediante auto del 15 de junio de 2017"

De acuerdo a lo anterior, si es procedente reponer el literal b) del auto que decretó la medida cautelar, toda vez que, lo que se busca es el pago de una condena impuesta por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través de la sentencia proferida por este Juzgado el día 28 de febrero de 2014²⁴ y su confirmatoria por el Tribunal Administrativo de Sucre del día 18 de septiembre de 2014²⁵, en la cual se condenó al municipio de Morroa Sucre, al pago de sueldos y prestaciones sociales dejadas de pagar al actor durante el tiempo que estuvo separado del servicio.

Siguiendo a la Corte Constitucional', las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales se protege la integridad de un derecho que es controvertido, es decir, que el ordenamiento propende por salvaguardar los intereses de quien acude a las autoridades para reclamarlo —el derecho- para que, en caso de prosperar las pretensiones de la demanda, la sentencia sea materialmente ejecutada

En consecuencia, informara a las entidades financiera ejecuten la medida cautelar teniendo en cuenta que podrán retener los recursos del Sistema General de Participaciones, ello con el fin de dar cumplimiento a la providencia judicial que sustenta la demanda ejecutiva, tal como lo estableció la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en las providencias mencionadas anteriormente.

²⁴ Folios 18-30 del expediente

²⁵ Folios 31- 42 del expediente

Por Secretaría, se deberá comunicar esta medida a las entidades citadas; quienes deberán constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición de este despacho judicial dentro de las 3 días siguientes al recibo de la comunicación, so pena de darse aplicación a la sanción prevista en el parágrafo 2° del numeral 11 del artículo 593 de la Ley 1564 de 2012.

Por último manifiesta también, se reponga el mismo auto, por cuanto no se decretó la medida cautelar conforme fue solicitada, ya se pedía se embargaran la tercera parte de todos los dineros que posea el municipio de Morroa Sucre, por concepto de predial e industria y comercio; y no se mencionó nada al respecto en el auto que decretó la medida cautelar.

Así las cosas, se procederá adicionar el auto del 14 de septiembre de 2018, indicando a las entidades financiera retenga la tercera parte de todos los dineros que posea el municipio de Morroa Sucre, por concepto de recursos provenientes de impuesto predial e industria y comercio.

En mérito de lo expuesto, se **DECIDE:**

PRIMERO: Niéguese la solicitud de reponer el literal A) del numeral primero del auto del 14 de septiembre de 2018, conforme lo motivado.

SEGUNDO: Reponer literal B), del numeral primero del auto del 14 de septiembre de 2018, de conformidad con lo considerado.

TERCERO: Adiciónese el auto del 14 de septiembre de 2018, indicando a las entidades financieras que retenga la tercera parte de todos los dineros que posea el municipio de Morroa Sucre, por concepto de predial e industria y comercio.

CUARTO: Por Secretaría comuníquese esta decisión a la entidad correspondiente en la forma indicada en el art. 4 del Acuerdo 1676 de 2002 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Adviértase a la entidad oficiada que con el recibo de la comunicación queda consumado el embargo y que las sumas retenidas deberán consignarse en la cuenta de depósitos judiciales N° 700012045003, del Banco Agrario Sucursal Sincelejo, dentro de los tres días siguientes

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ