



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

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

Ref.: Acción Ejecutiva
Radicación N°: 70-001-33-33-003-2014-00078-00
Demandante: Jorge Eliud Paternina Ríos
Demandado: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Vista la nota secretarial que antecede¹, se procede a pronunciarse sobre las solicitudes presentada por el apoderado de la parte ejecutante y las respuestas de las entidades financieras.

CONSIDERACIONES

Revisado el expediente, se observa a folio 149 de cuaderno de medidas, que el BANCO POPULAR mediante oficio radicado el día 1 de abril de 2019, informa al Despacho que, no ha podido dar cumplimiento a la medida cautelar, toda vez que el NIT suministrado por el accionante corresponde al fideicomiso patrimonio autónomo y no al fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio.

Pues bien, mediante auto de 11 de marzo de 2019² y comunicado a la entidad financiera Banco Popular a través de oficio N° JA03-00225-19(EJECUTIVO 2014-00078-00)³ este Despacho ordenó subsanar esta irregularidad, para que registrará la medida cautelar con el NIT N° 860.525.148-5, que es el que corresponde a la entidad accionada; por tanto se ordenará por última vez, a dicha entidad registre la medida cautelar con el NIT antes mencionado.

Por otro lado, se observa a folio 151 del cuaderno de medidas cautelares que el Banco BBVA, informa al Despacho que no ha podido dar cumplimiento a la medida cautelar, toda vez que los recursos que maneja de la entidad accionada son de naturaleza inembargable.

Al respecto, en reiteradas oportunidades este Despacho ha aclarado este asunto, manifestando que a pesar que en principio los recursos sobre los cuales recae la medida cautelar son de naturaleza inembargable, en este caso particular pueden ser objeto de la medida cautelar decretada, pues lo que se busca en el presente asunto es el cumplimiento de una condena contenida en una sentencia dictada por la Jurisdicción Administrativa, circunstancia que se constituye en una de las excepciones indicadas por la Corte Constitucional en las sentencias C 1154 de 2008 y C 543 de 2011 y por el Consejo de Estado, sobre el principio de inembargabilidad.

En efecto, véase que la Corte Constitucional en sentencia C- 543 del 21 de agosto de 2013⁴, hizo importantes y validas consideraciones al principio de

¹ Folios 156 del cuaderno de Medidas Cautelares

² Folios 136 del cuaderno de medidas cautelares

³ Folio 147 del cuaderno de medidas cautelares recibido el día 18 de marzo de 2019

⁴ En la sentencia C-1154 de 2008, se establecieron tres criterios de excepción a la regla general de inembargabilidad, de la siguiente forma:

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)."

Por su parte, el Consejo de Estado, ha señalado que el principio de inembargabilidad no es absoluto, así:

"E] 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

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

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. (...)"

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. (...) 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 justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.”⁵

En providencia del 6 de noviembre de 2019, sobre excepciones al principio de inembargabilidad, la Sección Tercera del Consejo de Estado, reitera su criterio en los siguientes términos⁶:

“A partir de los pronunciamientos jurisprudenciales a que se ha hecho referencia, se extrae que son excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, los créditos u obligaciones: i) de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁷; ii) aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias⁸; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles⁹; y iv) los recursos de destinación específica como los provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)¹⁰.”

Al margen del análisis efectuado, en criterio de la parte ejecutada, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y 1564 de 2012 –CGP- se introdujo en el ordenamiento jurídico una nueva postura sobre el carácter inembargable de los recursos públicos. Las normativas en comento dispusieron lo siguiente:

CPACA. 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.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802). Actor: YENI LUCÍA PALOMINO MOLINA. Demandando: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 20001-23-31-000-2004-01917-02 (62544). Actor: EDNA MARGARITA CARRILLO QUIROZ Y OTROS. Demandado: NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ En el mismo sentido ver sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

CGP. 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.

(...).

Al analizar las normas transcritas, la Sala advierte que su contenido se asemeja a las disposiciones que ya hacían parte del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, la inembargabilidad de los rentas provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones y de los recursos asignados a los entes territoriales, aparece consagrada en los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 2282 de 1989, 19 del Decreto 111 de 1996, 18 de la Ley 715 de 2001, 21 del Decreto 28 de 2008 y 25 de la Ley 1751 de 2015, normas que fueron declaradas condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional en los términos expuestos en las sentencias a que se hizo referencia en esta providencia, es decir, bajo el entendido de que existen ciertas excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

Cabe señalar que mediante sentencia C-543 de 2013, si bien la Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 594 del CGP, sí se refirió brevemente a la aplicación del principio de inembargabilidad, para lo cual hizo alusión a la posición vigente sobre la materia, en los siguientes términos:

Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes 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 Superior¹¹.

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos 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 créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹².

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos¹³.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Baron y Alejandro Martínez Caballero

¹² C-546 de 1992

¹³ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de 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

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible¹⁴.

(iv) 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 básicos)¹⁵.

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos¹⁶, como lo pretende el actor.

En ese entendido, como las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código General del Proceso a las que alude la impugnante presentan un contenido normativo similar 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, la Sala considera que dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y resulta vinculante, incluso, en vigencia de estas últimas normativas¹⁷.

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). C.P. 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”.

De igual forma, en sentencia de tutela del 22 de agosto de 2019, la Sección Segunda, al respecto expresó¹⁸:

El artículo 63 de la Constitución Política dispone que los bienes de uso público y los demás que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables. El anterior mandato tiene como finalidad garantizar el adecuado funcionamiento y distribución de los recursos de la Nación con los cuales, a su vez, se busca salvaguardar el interés general y el bien común; así como cumplir con las funciones asignadas a cada una de las autoridades.

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.

¹⁴ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

¹⁵ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

¹⁷ En el mismo sentido, consultar: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias de 5 de julio de 2018, rad. 2018-01530-00(AC), M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y 8 de mayo de 2014, rad. 19717, M.P. Jorge Octavio Ramírez, y Sección Tercera, Subsección A, auto de 9 de abril de 2019, rad. 2009-00065-01(60616).

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-15-000-2019-03694-00(AC). Actor: COMPAÑÍA DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD PRIVADA (VIVAC LTDA). Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA Y OTRO.

Sin embargo, la Corte Constitucional¹⁹ ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad no es absoluto, pues está sometido a varias excepciones, de conformidad con los valores y derechos constitucionales, estos son: a) pago de créditos u obligaciones de origen laboral, b) pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos y c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

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 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 laboral²⁰.”

¹⁹ Ver sentencias: C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C. P: Jorge Octavio Ramírez. Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717)

Así pues, se ordenará por última vez, requerir a la entidad financiera BBVA, cumpla la medida cautelar de conformidad con lo ordenado en auto de 23 de septiembre de 2016, so pena de hacer efectivas las medidas correccionales de Ley, anexándose copia del presente auto.

Por último, con respecto a la solicitud de entrega de dinero que se encuentran depositados en el Banco Agrario de Colombia, se observa que revisado la base de datos de títulos ejecutivos, no se encuentra títulos por entregar al demandante; por lo tanto, en la medida en que ingrese recurso producto de la medida cautelar se hará la entrega de los mismo al demandante hasta cubrir el monto de la obligación.

En consecuencia, **SE DECIDE:**

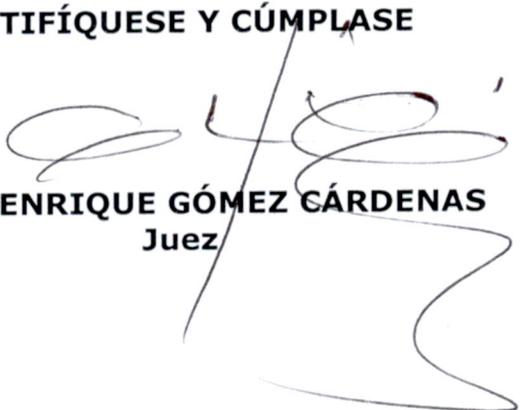
PRIMERO: Mantener la medida cautelar decretada mediante auto de auto de 23 de septiembre de 2016²¹.

SEGUNDO: Ordenar al Banco Popular y el Banco BBVA, cumpla la medida cautelar, teniendo en cuenta que el NIT del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio es el N° 860.525.148-5, so pena de hacer efectivas las medidas correccionales de Ley.

TERCERO: Por Secretaría ofíciase a las entidades financieras mencionadas a efectos de dar cumplimiento a la orden.

CUARTO: Negar la entrega de título judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ GÁRDENAS
Juez

²¹ Folio 4 de cuaderno de medidas cautelares