



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, diecisiete (17) de febrero de dos mil veinte (2020)

Ref. Proceso ejecutivo
Expediente: 700013333003-2016-00139-00
Demandante: Julio Enrique García Contreras
Demandado: Municipio de Morroa – Sucre.

Asunto: Reiteración de medida cautelar y requerimiento a entidades para su cumplimiento. Excepciones al principio de inembargabilidad.

OBJETO DE LA DECISIÓN:

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

ANTECEDENTES:

En auto de fecha de 14 de septiembre de 2018¹, se decretó medida cautelar contra la entidad accionada, ordenando a varias entidades bancarias retuvieran los recursos pertenecientes del Municipio de Morroa-Sucre; decisión en contra de la cual, la parte accionante interpuso recurso de reposición por considerar que no se tuvo en cuenta la suma de dinero indicada en la liquidación de crédito para limitar la medida cautelar, como tampoco se pronunció acerca del embargo del impuesto predial industria y cámara de comercio.

A través de auto de 18 de septiembre de 2019², este Despacho decidió modificar el auto anterior, dejando en firme la orden de embargo a las entidades bancarias y adicionó en el sentido que se retuvieran los dineros del Municipio de Morroa Sucre, por concepto de impuesto predial e industria y comercio.

Por secretaría se libraron los oficios a las entidades bancarias indicadas en el auto de 14 de septiembre de 2018; oficios que fueron todos ellos allegados a cada uno de las entidades financiera, tal como se observa a folios 285-295.

La parte accionante, mediante memoriales de fecha 7 de octubre de 2019³ y 18 de noviembre de mismo año⁴, solicita al Despacho se requiera a las entidades bancarias a fin que dé cumplimiento a las medidas cautelares decretadas.

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:

Revisado el expediente, se observa que varias de las entidades bancarias se han pronunciado a acerca de la medida cautelar, tal como es el caso del Banco del Occidente, Banco Davivienda, Banco Agrario de Colombia, Banco BBVA y Bancolombia, que indica que la medida cautelar se ha aplicado en cada uno de

¹ Folios 228-229 del cuaderno de medidas cautelares

² Folios 261-267 del cuaderno de medida cautelar

³ Folio 204 del cuaderno de medidas cautelares

⁴ Folios 316-332 del cuaderno de medida cautelar

ellos, sin embargo indican que existen otras medidas anteriores a esta que se debe cumplir y se procederá al embargo en la medida que llegue su turno.

Ahora, con referencia al memorial de Banco de Bogotá, que dice que se informe si en el presente asunto existe providencia de que se haya ordenado seguir adelante la ejecución del crédito; este despacho le indica que mediante auto de 18 de diciembre de 2017⁵, se ordenó seguir adelante la ejecución del crédito y liquidar el mismo y condenar en costas a la parte accionante.

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 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.

El sustento de la excepción de inembargabilidad aplicable en este caso particular, ha sido demarcado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y la Corte Suprema, así:

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

⁵ Folios 183 del cuaderno principal

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 validas 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

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

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. (...)"

(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 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

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).

En auto del 6 de noviembre de 2019 el Consejo de Estado, a partir de las precisiones realizadas por la Corte Constitucional sobre el principio de inembargabilidad y sus excepciones, delimita nuevamente su aplicación, indicando la vigencia de las excepciones constitucionales al principio, así¹¹:

"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 justas¹²; ii) aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias¹³; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles¹⁴; 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)¹⁵.

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.

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

¹¹ CONSEJO DE ESTADOSALA 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

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ En el mismo sentido ver sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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, 1º 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 Superior¹⁶.

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 justas¹⁷.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos¹⁸.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible¹⁹.

(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)²⁰.

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 públicos²¹, como lo pretende el actor.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero

¹⁷ C-546 de 1992

¹⁸ 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 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.

¹⁹ 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.

²⁰ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²¹ 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.

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 normativas²².

En el caso concreto, se pretende la ejecución de la obligación contenida en la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2007 por el Tribunal Administrativo del Cesar, la cual quedó en firme el 28 de ese mismo mes y año. Por consiguiente, la medida de embargo decretada en primera instancia es procedente dado que se configura una de las excepciones al principio de inembargabilidad dispuesta por la jurisprudencia constitucional, toda vez que el crédito sobre el cual se funda el proceso de ejecución proviene de una sentencia debidamente ejecutoriada”

Previamente, en auto del 14 de marzo de 2019, el Consejo de Estado, sobre el mismo tema, indicó:

"INEMBARGABILIDAD DE LAS CUENTAS DEL ESTADO - Excepción / embargo - Productos financieros de entidades estatales

[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 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. (...) 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, 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 2017²³.

El análisis jurisprudencial expuesto, permite señalar que en el presente caso se busca satisfacer el cumplimiento de una sentencia de carácter laboral, por tal razón, una de las excepciones al principio de inembargabilidad y que es el fundamento constitucional, para reiterar la medida de embargo emitida por este despacho judicial, en autos del 14 de septiembre de 2018 y 18 de septiembre de 2019; ordenándose la Secretaría de este despacho que oficie a las entidades bancarias REQUIERIENDOLAS para que den cumplimiento estricto a la orden judicial.

²² 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).

²³ 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

3. DECISIÓN:

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

PRIMERO: Manténgase la orden de embargo y retención de dineros ordenada en el auto de 14 de septiembre de 2018 y 18 de septiembre de 2019.

SEGUNDO: Por Secretaría ofíciase a las entidades bancarias requiriéndolas sobre el estricto cumplimiento de la orden de embargo y retención de los dineros que fue decretada por este despacho judicial, informándoles asimismo, que en el presente proceso ejecutivo, se dictó sentencia la cual se encuentra debidamente ejecutoriada y la liquidación del crédito se encuentra en firme.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ