JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, trece (13) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	70-001-33-33-003–**2018-00329-**00
DEMANDANTE:	ROSA ELISA POVEA ESTRADA
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SAN BENITO ABAD (SUCRE)
MEDIO DE CONTROL:	EJECUTIVO
ASUNTO:	Auto – Medidas cautelares – requerimientos.

Visto el informe secretarial precedente, advierte el Despacho que, efectivamente, corresponde decidir sobre la solicitud de confirmación de medidas cautelares, presentada por la parte demandante.

1. ANTECEDENTES:

Mediante providencia del 4 de octubre de 2019, este Juzgado decidió librar mandamiento de pago en favor de la señora Rosa Elisa Povea Estrada y en contra del Municipio de San Benito Abad – Sucre, por la suma de $18.136.716.

Posteriormente, el 20 de febrero de 2020, se decidió seguir adelante con la ejecución del mandamiento de pago y se ordenó liquidar el crédito.

A través de auto del 11 de diciembre de 2020, se decretó el embrago y retención de los dineros depositados en las cuentas de ahorro N° 463623000060 y N° 463623000079 del Banco Agrario de Colombia – Sucursal San Benito Abad.

Más tarde, el Banco Agrario de Colombia S.A, informó a este Despacho que las cuentas objeto de la medida cautelar poseen recursos inembargables con destinación específica (sistema general de participaciones).

El apoderado de la parte demandante solicitó **nuevamente** se confirme la medida cautelar decretada.

2. CONSIDERACIONES:

Respecto al decreto de medidas cautelares de embargo y retención de bienes, el Código General del Proceso en su artículo 599 señala:

> *"Artículo 599. Embargo y secuestro. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.*
>
> *Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrán embargarse y secuestrarse bienes del causante.*
> *El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo*

que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

(…)".

Conforme se infiere del texto de la norma precitada, desde la presentación de la demanda la parte ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. Igualmente, es dable colegir que el juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; y que el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

Con respecto a la ejecución de obligaciones contra entidades públicas y de manera específica en el tema de medidas cautelares, como regla general opera el principio de inembargabilidad. Regla general que se reproduce en varias normas y no solo cobija rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación (Artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto), sino que también resguarda los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones (art. 21 Decreto-Ley No. 028 de 2008 y arts. 18 y 91 Ley 715 de 2001) y del Sistema General de Regalías (art. 70 Ley 1530 de 2012); incluso, el artículo 594 del CGP desarrolla un listado de bienes y rentas inembargables, algunos de los cuales aplican a las entidades públicas. Sin embargo, su aplicación no opera de manera absoluta, sino que admite ciertas y determinadas excepciones.

En ese norte, véase como la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, estableció tres criterios de excepción a la regla general de inembargabilidad, de la siguiente forma:

"(...) 4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que 'en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo'.

(...) 4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el

respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), 'bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos'. (...)

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. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original).

En sentencia C- 543 de 2013, el Alto Tribunal también hizo importantes consideraciones al principio de 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.

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)".

A tono con la jurisprudencia constitucional, el Honorable Consejo de Estado sobre excepciones al principio de inembargabilidad, señaló en providencia del 21 de julio del año 2017, que:

"En cuanto a la segunda de las salvedades, a saber, atinente al pago de sentencias, su fundamento jurisprudencial radica en la sentencia C- 354 de 1997 de la misma corporación.

"(…) tras destacar los limites trazados en torno al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional dispuso que el precepto acusado era exequible solamente si se interpretaba en el siguiente sentido:

[...] 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 organismos respectivos. (…)

En conclusión, frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de 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 efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado"[1]*.*

Posteriormente, en sentencia del 15 de diciembre de 2017, indicó la obligatoriedad del precedente fijado por la Corte Constitucional en tratándose de la aplicabilidad de las excepciones al principio general de inembargabilidad de los recursos públicos, demarcando:

"..(..)De conformidad con lo analizado en precedencia, la Sala considera que el Juzgado al denegar el embargo de los dineros depositados en la cuenta de Fondos Especiales, los cuales hacen parte del presupuesto general de la Nación, para respaldar el pago de obligaciones laborales reconocidas en una sentencia judicial, no sólo desconoció el precedente jurisprudencia) sentado por la Corte Constitucional en relación con el principio de inembargabilidad de los recursos públicos y sus excepciones, sino que también incurrió en un defecto sustantivo por indebida interpretación del artículo 594 del CGP, lo que implica la vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia del actor.

Lo anterior, habida cuenta de que como se ha insistido a lo largo de esta sentencia, la prohibición de embargo de los recursos públicos siempre ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico y ha sido declarada exequible por la Corte Constitucional, la cual ha indicado de manera reiterada, pacífica y uniforme cómo deben ser interpretadas las disposiciones que contienen esta regla y ha fijado las excepciones a la misma.

La Sala destaca que el hecho de que el aludido principio fuese incluido nuevamente en el CGP y el CPACA, no implica per se que fueron derogadas las demás disposiciones que también lo contenían, salvo las previstas en el CPC y el CCA, ni que se deba desconocer la interpretación que de las mismas efectuó la Corte, máxime si se tiene en cuenta que el fin perseguido en todas ellas es el mismo, que no es otro que el de ordenar la prohibición de embargar las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, cuya existencia en el ordenamiento jurídico está condicionada a la interpretación que ha hecho la Corte y que, conforme se afirmó en la sentencia C-543 de 2013, siguen vigentes e incluso deben ser atendidas por los operadores judiciales para la aplicación del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA y los numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 del CGP, aunado a que esta última disposición permite invocar

[1] Sección Segunda – Subsección B, Radicado No 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014).

excepciones a la regla general siempre y cuando estén contenidas en la ley"[2]*.*

En ese mismo sentido, mediante providencia del 4 de diciembre de 2019, resolvió lo siguiente:

"9- la Corte Constitucional, al estudiar una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, preciso que este no era absoluto y estaba sujeto a determinadas excepciones. Al respecto, dispuso:

<<Declarar exequible el artículo 19 del decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art 6 de la ley 179 de 1994, ***bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que conste en sentencia o en otros títulos legalmente válidos, debe ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigible, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto – en primer lugar los destinados al pago de sentencia o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos>>***[3]

10- Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferidas por la jurisdicción contencioso administrativa[4]*.*

11—Sin embargo, esta excepción no cobija todos los recursos de las entidades públicas que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. De conformidad con el parágrafo segundo del artículo 195 de CPACA, los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencia, son inembargable.

12.- La Sala precisa que tratándose de la ejecución que se delante para el cobro de una sentencia judicial, la aplicación del parágrafo segundo del artículo 195 de CPACA, no impide el embargo de los recursos que pertenezca al presupuesto general de la nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorro abierta por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del decreto 1068 de 2015,<< por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público>> en el cual dispones textualmente.

*<<**ARTICULO 2.8.1.6.1.1.Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación**. Cuando un embargo de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación **sea ordenado con fundamento en lo dispuesto en artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso***

[2] Consejo de Estado Sección Primera. Providencia del 15 de diciembre de 2017. Radicación número: 05001-23-33-000-2017-01532-01 (AC).
[3] Corte Constitucional. sentencia C – 354 de 1997.
[4] Consejo de Estado, sala plena de contencioso administrativo, sala plena. Auto de 22 de julio de 1997, Radicado: S -694.

> ***Administrativo, solo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciba recursos de presupuesto nacional, abierta a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva**.*
>
> ***PARÁGRAFO**. En ningún caso procederá el embargo de los recurso depositados por la Nación en cuenta abierta exclusivamente a favor de la Nación- Dirección General de Crédito Publico y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de República o en cualquier otro establecimiento de crédito>>(se resalta)*
>
> *13- la citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del presupuesto general de la nación, así:*
>
> - *La prohibición del parágrafo 2 del artículo 195 de CPACA, se refiere a los rubros del presupuesto destinado al pago de sentencia y conciliaciones y al fondo de contingencia*
> - *También son inembargable las cuentas corrientes o de ahorro abierta exclusivamente a favor de la Nación- Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
> - *Por el contrario**, pueden ser objeto de embargo las cuentas** corriente y de ahorro **abierta por las entidades públicas** que reciban recursos del presupuesto general de la nación, cuando se trate del cobro ejecutivo de sentencias o conciliación"*[5].

En sentencia del 17 de septiembre de 2020[6], el Alto Tribunal también precisó:

> *"4.2. Para resolver el problema jurídico planteado, es importante recordar que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos ha sido morigerado por jurisprudencia constitucional constante, consistente y pacífica.*
>
> *La Corte Constitucional ha se alado que la prevalencia del interés general, que sustenta el postulado de la inembargabilidad de recursos públicos, también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada». or tanto, ha sostenido que el principio de inembargabilidad no es absoluto, razón por la cual estableció las excepciones que operan en caso de que se pretenda imponer medida cautelar frente a los recursos del presupuesto general de la Nación y del Sistema General de Participaciones.*
>
> *En lo que atañe al presupuesto general de la Nación, el precedente constitucional está determinado por las sentencias C–546 de 1992 , C– 103 de 1994 , C–354 de 1997 , C–1154 de 2008 y C–543 de 2013 , de las que deriva que la aplicación del principio de inembargabilidad se exceptúa cuando la reclamación involucra: (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral; (ii) el pago de sentencias judiciales; y (iii) el pago de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*
>
> *En lo que respecta a la inembargabilidad de las cuentas relacionadas con rubros del Sistema General de Participaciones, en las sentencias C–5 de 99 , se advirtió que se exceptúa la inembargabilidad de estos*

[5] Consejo de Estado, Sección Tercera. Radicado 150012331000-2004-03184-02 (64135).
[6] Consejo de Estado. Sección Cuarta. Providencia del 17 de septiembre de 2020. Radicado 11001-03-15-000-2020-00510-01.

recursos únicamente en caso de créditos laborales judicialmente reconocidos.

4.3. Comoquiera que el asunto que se estudia guarda relación con la ejecución para obtener el pago de la condena ordenada en una sentencia de responsabilidad extracontractual, conviene recordar que en la sentencia C–1154 de 2008 la Corte Constitucional motivó la excepción de inembargabilidad para estos eventos, en los siguientes términos:

"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- 5 de 99 , donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 9 del Decreto de 99 (inembargabilidad del presupuesto general de la Nación), —bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos". El razonamiento que sirvió de base a la Corte fue el siguiente:

«a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que, si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

"Por contener la norma una remisión tacita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177)".

En la misma providencia, sobre la vigencia del precedente anterior, adujo:

"4.7. De otra parte, en lo que respecta al alegato de la perdida de vigencia del precedente constitucional relativo a la inembargabilidad de los recursos del Estado y sus excepciones, derivada de la entrada en vigencia del Código General del Proceso y de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conviene recordar que esta Sección ya se ha pronunciado al respecto en el sentido de desechar la mencionada hipótesis, por considerar que tal postura deriva de una interpretación aislada del artículo 594 del CGP, e implica dejar de lado el contenido material de las decisiones de constitucionalidad antes relacionadas y sus efectos de cosa juzgada constitucional.

En providencia de tutela del de octubre de 9 esta Sala de decisión, indicó:

"El Tribunal Administrativo [...] al realizar una interpretación aislada de las normas y sentencias que se han mencionado en esta decisión,

> *o afirmar que el artículo 594 del CGP es una norma posterior y que por eso carece de aplicabilidad los pronunciamientos de la Corte Constitucional frente a las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la Nación, dejó de lado el contenido material de las precitadas decisiones. Por consiguiente, la autoridad judicial accionada debió realizar una interpretación sistemática, de la cual se podía concluir que en el ordenamiento jurídico colombiano existen unas excepciones al principio de inembargabilidad, las cuales fueron precisadas por la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto, las cuales son vigentes y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.*
>
> *En ese orden de ideas, el tribunal accionado debió resolver las excepciones al principio de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación planteada por las accionantes, pues se reitera, (i) las demandantes señalaron las cuentas bancarias que se pretendían embargar, (ii) sustentaron legalmente la medida cautelar solicitada y (iii) las sentencias de la Corte Constitucional que desarrollaron las excepciones eran aplicables al presente asunto, razón por la cual se debía resolver la medida de embargo teniendo en cuenta lo establecido en los fallos proferidos en ejercicio de control abstracto."*

De conformidad con el marco jurisprudencial descrito y tal como se anotó en autos precedentes, en el ***presente caso***, se advierte que el titulo ejecutivo lo constituye una sentencia de índole laboral, razón por la cual, el crédito que se pretende ejecutar está enmarcado en las excepciones al principio de inembargabilidad sobre los recursos públicos.

En efecto, es importante reiterar que, en el presente asunto, el titulo ejecutivo objeto de recaudo lo constituye una sentencia judicial, contentiva de una obligación de naturaleza laboral, razón por la cual el crédito que se pretende ejecutar está enmarcado en las excepciones al principio de inembargabilidad sobre los recursos públicos establecidos jurisprudencialmente por la Honorable Corte Constitucional y el Honorable Consejo de Estado y que fueron delimitadas a lo largo de esta providencia.

Así las cosas, se mantendrá la medida cautelar decretada por medio de providencia del 11 de diciembre de 2020 y se ordenará **nuevamente** a la Secretaría libre los oficios correspondientes al Banco Agrario de Colombia – Sucursal San Benito Abad – Sucre, a fin de que, dé cabal cumplimiento a la orden de embargo comunicada.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: Manténgase la medida cautelar decretada en auto de fecha 11 de diciembre de 2020.

En tal sentido, materialícese la orden de embargo y retención de los dineros depositados en las cuentas de ahorro N° 463623000060 y N° 463623000079 del Banco Agrario de Colombia – Sucursal San Benito Abad – Sucre, en los términos indicado en la providencia del 11 de diciembre de 2020.

SEGUNDO: Comuníquese la presente decisión al Banco Agrario de Colombia S.A– Sucursal San Benito Abad, incluyéndose en el oficio respectivo los términos de la medida cautelar decretada e informando sobre la regla de excepción al principio de inembargabilidad y que el titulo objeto de recaudo dentro del presente asunto, se trata de una sentencia judicial que contiene obligaciones de carácter laboral. Anéxese copia de la presente decisión.

TERCERO: Háganse las anotaciones de rigor en el Sistema Tyba Siglo XXI Web.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Alberto Jr Manotas Acuña
Juez
Juzgado Administrativo
Oral 003
Sincelejo - Sucre

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **1856f032738a8b57570c3ce44167de3a6368e4b81c9829f6d64ba4f1a5953d3e**
Documento generado en 13/12/2021 11:32:44 AM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica