



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
SINCELEJO - SUCRE  
AUTO INTERLOCUTORIO**

Sincelejo (Sucre), Agosto treinta (30) de dos mil dieciocho (2018)

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>EJECUTIVO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>No. 70-001-33-33-007-2017-00222-00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>NATALIA DE JESÚS FERNÁNDEZ Y GONZÁLEZ Y OTRA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>MUNICIPIO DE CHALÁN</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>DECRETA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO Y RETENCIÓN DE DINEROS</b>

**I. OBJETO A DECIDIR**

Corresponde a este Juzgado resolver, si es procedente acceder a la solicitud<sup>1</sup> de medida cautelar de embargo solicitada por la parte ejecutante, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

**II. CONSIDERACIONES**

Al respecto, conviene precisar en línea de principio que, el artículo 63 de la Constitución Política, prohíbe el embargo de los bienes y rentas de las entidades públicas, así como los bienes de uso público de propiedad de la Nación y además aquellos que determine la ley.

A su vez, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, señala que "*son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman*", y seguidamente advierte que, "*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.*"

Adicionalmente, el Código General del Proceso aplicable a los procesos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por disposición expresa del artículo 306 del CPACA, en aquellos aportes que no se regularon

<sup>1</sup> f. 1, de este cuaderno.

expresamente por éste, señala lo relativo a los bienes con carácter de inembargables, en los siguientes términos:

*"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...*

*PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.*

*Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.*

*En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene."*

Bajo este contexto y teniendo como parámetro la inembargabilidad de los recursos públicos previstas en la Constitución y la ley, podría concluirse inicialmente que contra los recursos de las entidades territoriales no procede orden de embargo.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el párrafo del artículo 594 del C. G. del Proceso, la regla de inembargabilidad no connota un carácter absoluto, dado que pone de manifiesto las excepciones trazadas en la ley, para que sea operante la medida cautelar, la cual debe servir de fundamento a la providencia que así la decreta.

Ahora, si bien el legislador con base en el artículo 63 constitucional, como se dijo *ad initio*, 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.

Lo anterior, con base en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, según la cual el principio de inembargabilidad del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones, así: (i) **cuando se trate de créditos laborales**, cuya satisfacción se hace necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (sentencia C-546 de 1992, línea jurisprudencial reiterada en las sentencias C-013 de 1993, C-107 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); (ii) **cuando se trate de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones judiciales (sentencia C-354 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002 y C-402 de 1997), y, (iii) **cuando se trate de títulos que provienen del Estado deudor** y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible (sentencias C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999 y T-539 de 2002).

A su vez, el Consejo de Estado, Sala Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 1901 de julio 17 de 2008, radicado No. 11001-03-06-000-2008-00037-00, Consejero Ponente Dr. APONTE SANTOS GUSTAVO EDUARDO, señaló:

***"(...) La Corte ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a este***

**competente, 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 diferentes cometidos estatales" (resaltado fuera del texto).**

Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 22 de julio de 1997 (Exp. S-694) indicó como fundamento del principio de inembargabilidad, la necesidad de ejecutar los planes estatales y mantener el equilibrio fiscal. Dijo esta corporación:

**"El principio de la inembargabilidad de los bienes estatales encuentra su plena y cabal justificación en la necesidad de defender la ejecución de los programas incluidos en los presupuestos de las entidades estatales, para asegurar en los distintos niveles el equilibrio fiscal y garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la ejecución presupuestal; evitándose así el manejo caprichoso y arbitrario de las finanzas públicas, con erogaciones no contempladas en la ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la acordada o con transferencia de créditos sin autorización. Se busca así garantizar los planes y programas de inversión y gastos públicos" (resaltado fuera del texto).**

### **3.3. La inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la Nación, y las excepciones establecidas por la jurisprudencia.**

En primer término, es procedente indicar que el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil establece el principio de que la Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que se refiere a la posibilidad de ejecución por condenas contra los entes del Estado.

Esta disposición procesal civil fue declarada exequible de manera condicionada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-103 del 10 de marzo de 1994. El condicionamiento de la Corte se refiere a que la exequibilidad se entiende "con la excepción reconocida en la Sentencia C-546 de 1992", relacionada con los créditos laborales.

En efecto, la Ley 38 de 1989, pese a ser expedida antes de la Carta del 1991, fue calificada por la Ley 179 de 1994 como "orgánica del presupuesto nacional", dada la naturaleza de sus disposiciones. Su artículo 16 estatuyó la inembargabilidad de las rentas y recursos presupuestales.

Tal norma fue demandada ante la Corte Constitucional, corporación que en Sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992, la declaró exequible de manera condicionada en el sentido de exceptuar de la mencionada inembargabilidad la ejecución por obligaciones laborales después de cumplido el término de 18 meses contado desde

la ejecutoria de los actos administrativos dictados en favor de servidores públicos. Dijo la Corte:

*"En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.*

**En consecuencia, esta corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...)"** (Negrillas originales).

Más recientemente, en auto del 8 de mayo de 2014, dictado esta vez por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717), Consejero Ponente Dr. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, dijo:

*"La Corte ha sostenido que este principio (inembargabilidad) 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 diferentes 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 o 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." (Negrillas del Juzgado)*

En el mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia de tutela del 26 de noviembre de 2013, radicación No. 51023, indicó:

***"Sumado a lo anterior, desde la sentencia C-546 de 1992, la misma Corte Constitucional advirtió que la embargabilidad del Presupuesto en el caso de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, que han surgido de relaciones laborales y cuyo pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial, constituye una excepción al principio de inembargabilidad, pues, a través de esta medida, se hace efectivo el contenido esencial de los derechos de los acreedores laborales del Estado, es decir, que dicho principio no es absoluto, pues su excepción está referida precisamente al campo de las deudas que provienen de dichas relaciones y que corresponde a la especial protección que la Carta le brinda al trabajo, en su variada condición de valor, principio y derecho fundamental." (Negrillas del Juzgado)***

Vemos que, la excepción al principio de inembargabilidad derivado de la efectividad de la cancelación o pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, en el caso concreto, producto de **relaciones laborales**, impone la posibilidad de embargar los bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, debido a que los derechos laborales son materia privilegiada y por ende la especial protección que se prodiga de los mismos por parte del Estado. Es entonces, la especial protección que la Carta Política otorga al derecho al trabajo por su carácter de valor fundante del Estado Social de Derecho, que surge esta excepción constitucional a la inembargabilidad de recursos públicos.

En ese orden, la Corte Constitucional optó por apartarse del carácter absoluto de la inembargabilidad, señalando que no es posible aplicar ésta en eventos para garantizar el pago de acreencias laborales, ya que de hacerlo se estaría violando el artículo 25 Superior que consagra la especial protección al trabajo

como derecho fundamental. Esas excepciones también son acogidas por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, por tanto, los jueces encargados de hacer efectivo tal derecho en el plano económico, están autorizados por la misma Carta Política, tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, para ordenar la aplicación de medidas cautelares que impliquen la retención de fondos estatales siempre que la finalidad sea la anotada. Es decir que, es procedente el embargo de recursos de las entidades públicas, incluso del sistema general de participaciones<sup>2</sup>, si la obligación es de carácter laboral, máxime si la misma tiene origen en la prestación de alguno de los servicios a los que están destinados tales recursos, en este caso el de salud.

En concordancia con lo anterior, el artículo 593 del C. G. del Proceso, señala respecto al procedimiento para el decreto de embargo de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios lo siguiente:

*"ARTÍCULO 593. EMBARGOS. Para efectuar embargos se procederá así:*

*(...)*

*10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso 1º del numeral 4º, 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%). Aquéllos deberán constituir certificado de 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."*

### **III. CASO CONCRETO**

NATALIA DE JESÚS FERNÁNDEZ Y GONZÁLEZ y SANDRA DEL ROSARIO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, dentro del presente proceso ejecutivo seguido en contra del MUNICIPIO DE CHALÁN, solicitó las siguientes medidas cautelares:

*"(...) El embargo y retención de 1/3 de los dineros que pueda tener la entidad demandada en las siguientes entidades crediticias: Banco Agrario de Sincelejo, Banco BBVA de Sincelejo, Bancolombia de Sincelejo, Banco Bogotá de Sincelejo, Banco de Occidente de*

---

<sup>2</sup> La inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, se encuentra prevista en la Ley 715 de 2001, en su artículo 91; Decreto 50 de 2003, en su artículo 8º; Decreto 28 de 2008, artículo 21, además que el artículo 48 de la Constitución Política, consagra la seguridad social como un servicio público, y también prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella.

*Sincelejo, Banco AV Villas de Sincelejo, Davivienda de Sincelejo, y Banco Agrario sucursal Toluviejo".*

Así las cosas, encuentra el Juzgado que las anteriores medidas cautelares son procedentes, por cumplirse dos de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional; en primer lugar, porque tienen origen en una obligación laboral; y segundo, la obligación se encuentra en una providencia judicial, pues si bien, en principio son inembargables de acuerdo con la ley por tratarse de recursos públicos, son propios de la entidad territorial y, por tanto, no hacen parte del Presupuesto General de la Nación; y con la medida se busca garantizar el trabajo en condiciones dignas y justas, así como la seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.

En efecto, la obligación que se ejecuta se encuentra en una providencia judicial que condenó al Municipio de Chalán al reconocimiento y pago de una prestación social, por tanto, es procedente la medida cautelar pretendida. Además, de acuerdo con el parágrafo del artículo 594 del C. General del Proceso, es procedente decretar medidas de embargo, siempre que se cumpla con la carga de explicar de manera clara, expresa y coherente, las razones que conllevan a acceder a las mismas, tal como se dijo en la parte considerativa. Y en este caso, las medidas de embargo el Juzgado las basa en las excepciones consagradas por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que mediante auto del 25 de enero de 2018, se ordenó seguir adelante con la ejecución, la cual se encuentra debidamente ejecutoriada, siendo así procedente las medidas cautelares solicitadas en contra del municipio ejecutado, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012.

En ese orden de ideas, el Juzgado ondeará el embargo y retención de las sumas de dinero que tenga o llegare a tener el Municipio de Chalán, en

El Banco Agrario, sucursal Sincelejo; Banco Agrario, sucursal Toluviejo; Banco BBVA, sucursal Sincelejo; Bancolombia, sucursal Sincelejo; Banco Bogotá, sucursal Sincelejo; Banco de Occidente, sucursal Sincelejo; Banco AV Villas, sucursal Sincelejo; y, Banco Davivienda, sucursal Sincelejo.

Cabe advertir, que por tratarse de medidas de embargo en varias cuentas del municipio ejecutado y por el mismo valor del crédito, una vez que con las mismas

los dineros puestos a disposición de este Juzgado para este proceso, cubran el monto del crédito más un cincuenta por ciento, se librarán los oficios correspondiente para que se proceda al levantamiento de las medidas de embargo, con el objeto de no afectar las finanzas de la entidad ejecutada.

Así las cosas, se calculará el monto máximo de la medida a decretar tomando como base las sumas por las cuales se aprobó el crédito, más un cincuenta por ciento (50%) del valor del crédito aprobado, esto es, quinientos veinte millones setecientos noventa y seis mil novecientos setenta y tres pesos m/cte (\$520.796.973.00.).

Así las cosas, al reunirse los presupuestos fácticos y jurídicos requeridos y por considerar la existencia clara, expresa y exigible de la obligación cuyo cumplimiento se persigue a través de la presente acción ejecutiva, con fundamento en los artículos 593 y 599 del C. G. del Proceso, el Juzgado Séptimo Administrativo de Sincelejo,

#### **RESUELVE:**

**1°. DECRETAR**, como medida cautelar, el embargo y retención del remanente de todos los dineros que tenga o llegare a tener el MUNICIPIO DE CHALÁN, en Banco Agrario, sucursal Sincelejo; Banco Agrario, sucursal Tolviejo; Banco BBVA, sucursal Sincelejo; Bancolombia, sucursal Sincelejo; Banco Bogotá, sucursal Sincelejo; Banco de Occidente, sucursal Sincelejo; Banco AV Villas, sucursal Sincelejo; y, Banco Davivienda, sucursal Sincelejo.

**2°. LIMITAR** el monto del embargo dentro del presente proceso, en la suma de quinientos veinte millones setecientos noventa y seis mil novecientos setenta y tres pesos m/cte (\$520.796.973.00.), conforme lo prevé el inciso 3° del artículo 599 y numeral 10 del artículo 593 del C. G. del Proceso.

**4°. OFICIAR** a las autoridades correspondientes, con el objeto de hacer efectiva las medidas cautelares aquí decretadas, haciéndoles saber que los dineros retenidos deberán ser puestos a disposición de este Juzgado, en la cuenta de depósitos judiciales No. 700012045007, que para dicho efecto se tiene en el Banco Agrario de Colombia, en la ciudad de Sincelejo, dentro del término de tres días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, de acuerdo con el numeral 10 del artículo 593 del C.G. del Proceso.

5°. OFICIAR para que se levanten las presentes medidas de embargo, una vez recaudados los dineros que limitan las mismas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO**  
Juez

**MRC**