

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE MANIZALES

Manizales, veintiséis (26) de abril de dos mil veintidós (2022)

A.INTERLOCUTORIO: 591/2022
RADICACIÓN: 17001-33-33-006-2019-0429- 00
ASUNTO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: RAUL PEDRAZA PAEZ.
DEMANDADO: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y
DESARROLLO SOSTENIBLE.

1. ASUNTO

Procede el Despacho a resolver sobre el incidente de desembargo solicitado por la Nación – Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

2. ANTECEDENTES.

✚ En escrito allegado el 29 de marzo del año 2022 en medio electrónico, la apoderada del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, promovió incidente de desembargo, el cual fue sustentado en un análisis del concepto y principio de inembargabilidad de los recursos públicos, principio de proporcionalidad, la garantía de cumplimiento de la obligación conforme al plan nacional de desarrollo y lo prescrito en la sentencia de unificación 08001233300020130056502, señalándose:

“(…)

1. *Concepto de inembargabilidad.*

El concepto de inembargabilidad fue establecido en el Código General del Proceso en su artículo 594 señalando que además de los bienes inembargables que nombra la Constitución Política, en listar de manera enunciativa y no exhaustiva¹ ,fija un trámite para el embargo de recursos inembargables mucho más estricto y sujeto a controles, al momento del decreto y la práctica de la medida cautelar que recaiga sobre dichos recursos,

para prevenir la afectación indebida o ilegal del patrimonio público, respecto de los fondos destinados a garantizar el cumplimiento de las finalidades específicas para los cuales fueron presupuestados.

(...)

Ahora bien, la normativa precitada establece la prohibición general de decretar embargos sobre los bienes de naturaleza inembargable. Al efecto vale señalar que esta misma disposición aparece desarrollada en otras normas de rango constitucional y legal, y su tipificación como mala conducta sujeta a responsabilidad disciplinaria, fue previamente consignada en las leyes 38 de 1989, 174 de 1994 compiladas por el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Bajo ese marco, es claro que los recursos incorporados al presupuesto de la Nación son inembargables, así como aquellos destinados a la seguridad social. Si se procede a un embargo, es porque existe una circunstancia excepcional que determina la necesidad proteger el recurso para lograr la efectividad del proceso judicial, o porque existe una situación especial que se debe proteger.

2. Principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

El principio de inembargabilidad de los recursos públicos se encuentra consagrado en el artículo 63 de la Constitución Política de 1991 que, de manera general, protegió “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico de la Nación”, a través de la prohibición de su alienación, prescripción y embargabilidad. Pero, además, allí mismo el constituyente le entregó una cláusula abierta al Legislador para que determinara qué otros bienes públicos debían elevarse a dicha categoría.

Así, se tiene que la determinación de los bienes que son inembargables corresponde única y exclusivamente al Legislador, razón por la cual y en relación con la inembargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), es necesario indicar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, por el cual se conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto a través de la compilación de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, son inembargables las rentas allí incorporadas, los bienes y derechos que lo conforman y las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la Constitución Política, hoy modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001.

(...)

3. *Principio de Proporcionalidad.*

“Para cada caso concreto, le corresponde al juez efectuar un juicio de ponderación, a través del cual se pueda definir, de manera racional y razonable, acerca de la necesidad del decreto de determinada medida cautelar con el fin de garantizar, en sus justas proporciones, el equilibrio entre el derecho del demandante a alcanzar una tutela judicial efectiva y la menor afectación a los derechos sustanciales y procesales del demandado.”
(...)

3. Garantía de cumplimiento de la obligación conforme al plan nacional de desarrollo

Se debe poner de presente honorable juez que en el marco del presente proceso la obligación derivada de la sentencia ya se encuentra garantizada por el Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la norma contentiva del Plan, Ley 1955 de 2019.

(...)

*Esto hace que la medida cautelar de embargo y retención de dineros ordenada por el despacho, decretada por el despacho sea medida que carece de los atributos de **racionalidad, proporcionalidad y necesidad**, en la medida que en contra de la Constitución y de la Ley prohija bajo una excepción inaplicable, la parálisis del sostenimiento y de la funcionalidad laboral de un órgano de la Nación, sobre cuentas que su naturaleza y contenido prestacional laboral de salarios, pensiones, deducciones parafiscales laborales genera un perjuicio grave en contra de derechos fundamentales y en contra de la existencia funcional del órgano ministerial, para lo cual la medida resulta contraria a los atributos de su justificación pues se erige en irracional, innecesaria y nociva, desproporcionada y dañosa; lo que hace que su adopción sea una típica vía de hecho ostentosa de vicio procesal vulnerante del debido proceso en las formas propias del juicio y bajo el principio de una recta y justa administración de justicia.*

Establece también que el honorable despacho, no acudió a un juicio de ponderación de la medida, como no pudo hacerlo usted su señoría, en cuanto de manera indiscriminada fulminó la cautela, violando todo ritualismo de racionalidad de la medida y sin exigir la mínima carga al ejecutante como lo ordena toda premisa de fundamentación.

(...)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible observa que la medida excede de forma irracional el valor indicado en el título ejecutivo proferido, es importante, que el despacho tenga en cuenta la sentencia de Unificación de la cual se transcriben apartes, mediante la cual es claro que la única excepción para realizar el embargo de cuentas inembargables,

tratándose de sentencias judiciales es cuando en ellas se hayan reconocido el pago de derechos laborales.

(...)"

A partir de lo anterior, la entidad ejecutada, solicita se declare la inembargabilidad de los recursos, consecuencia se levante la medida cautelar decretada en el presente asunto.

✚ De la solicitud de desembargo se corrió traslado secretarial, presentando dentro del término concedido, la parte demandante oposición al desembargo.

3. CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares constituyen el instrumento que garantiza la efectividad de la sentencia y de esta forma el derecho al acceso a la administración de justicia de la parte ejecutante, pues permiten la materialización del pago de la condena evitando así que los efectos del fallo sean nugatorios.

En efecto, de acuerdo a los pronunciamientos de la Corte Constitucional¹, las medidas cautelares constituyen instrumentos para proteger la integridad de un derecho que es controvertido en el juicio:

"(...)

Así constituyen una parte integrante del contenido constitucionalmente protegido del derecho a acceder a la justicia, no sólo porque garantiza la efectividad de las sentencias, sino además porque contribuye a un mayor equilibrio procesal. en la medida en que asegura que quien acuda a la justicia mantenga, en el desarrollo del proceso, un estado de cosas semejante al que existía cuando recurrió a los jueces. Las medidas cautelares tienen por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.

(...)"

Señala la parte actora como fundamento de la solicitud de levantamiento de la medida de embargo de los dineros depositados en cuentas bancarias a nombre del Ministerio de del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el carácter y principio de inembargabilidad de los mismos, al tenor de los artículos 597 y 594 del C.G.P; las normas

¹ Sentencia C-523 de 2009. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa

del estatuto orgánico del presupuesto y las normas pertinentes (art. 63) de la Constitución Política y además indica que se afecta la sostenibilidad fiscal de la entidad.

Frente a lo anterior, ha de anotar el despacho que el artículo 597 prevé como supuesto fáctico para la procedencia de la cancelación del embargo, cuando: *11. Cuando el embargo recaiga contra uno de los recursos públicos señalados en el artículo 594, y este produzca insostenibilidad fiscal o presupuestal del ente demandado, el Procurador General de la Nación, el Ministro del respectivo ramo, el Alcalde, el Gobernador o el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, podrán solicitar su levantamiento”.*

En este punto, debe señalarse que la entidad accionada no acreditó hecho alguno que dé cuenta que el embargo de las cuentas habidas ocasione insostenibilidad financiera, puesto que en su argumento señala en general que no es posible embargar los recursos del Ministerio por su destinación especial y además no fue sustentada por el titular de la cartera ministerial o las otras autoridades competentes para ello.

Sobre el tema de la inembargabilidad de los recursos de las entidades públicas, se tiene que, si bien los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, se encuentran amparados por el principio de inembargabilidad, lo es de forma relativa y no absoluta; pues en determinados eventos, de acuerdo a la tesis fincada por la H. Corte Constitucional, se ha previsto tres excepciones, a saber; (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral; (ii) el pago de sentencias judiciales y conciliaciones; y (iii) el pago de otros títulos emanados del estado (*ver sentencias C-1154 de 2008, C-539 de 2010, C-354 de 1997, C-543 del 2013*).

Dicho lo anterior resulta pertinente indicar que este despacho dispuso el embargo y retención de los bienes de la entidad ejecutada, teniendo en cuenta que, bajo la excepción a la inembargabilidad de los recursos provenientes del Presupuesto del Presupuesto General de la Nación, debía acatarse las sentencias de constitucionalidad expedidas por la Corte Constitucional, como la C 543 de 2013, en la que se consideró:

“(…)

...El artículo 63 de la Constitución dispone que “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”

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

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 Superior².

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 justas³.*
- (ii) (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁴.*
- (iii) (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*
- (iv) (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 básico)⁶...” (Negrilla fuera de texto*

(...)”

Además, el decreto de medida cautelar, se fundamentó en las excepciones al principio de inembargabilidad que han sido desarrolladas reiteradamente por la jurisprudencia constitucional, sin necesidad de declarar inexequibles las normas relativas a la inembargabilidad de los recursos públicos, véase a manera de ejemplo, las sentencias C-546/1992; C-013; C017; C337; C555/1993; C103 y C263/1994; C1064 de 2003; C539/2010.

Lo anterior, conlleva a considerar, que este Despacho, al decretar el embargo de los recursos del Ministerio de Medio Ambiente, si tuvo en cuenta fundamentación constitucional y legal pertinente que la alejan de ser una decisión por fuera de parámetros de razonabilidad, como se alega en el escrito de desembargo.

Ahora bien, finalmente, debe referirse esta Juez, al argumento que presenta la parte disconforme con la medida cautelar, dirigido a la violación del principio de proporcionalidad, en resumen, porque El Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible observa que la medida excede de forma irracional el valor indicado en el título ejecutivo.

Pues bien, para resolver este cuestionamiento, debe recordarse que mediante auto de fecha 23 de marzo de 2021, se libró mandamiento de pago a favor del señor Raúl Páez y en contra del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el valor adeudado por concepto de capital: **CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y DOS PESOS (\$56.365.152.00)** y por las sumas que se causen por concepto de intereses moratorios a partir del 19 de septiembre de 2017 hasta la data en que se haga efectivo el pago de la sentencia y conforme a ésta orden ejecutiva de pago, se **DECRETO** como medida cautelar el embargo de los dineros de la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, por lo que atendiendo a lo prescrito en el artículo 599 del CGP, la medida se limitó a la suma \$90.000.000, no encontrando entonces el despacho, fundamento al reparo que se formula, pues, para el momento del decreto de la medida se atendió completamente lo prescrito en la norma procesal.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el proceder de este despacho atiende al precedente fijado por la Corte Constitucional sobre la excepción a la regla general de la inembargabilidad de los recursos de entidades públicas, cuando se demanda la ejecutividad de la sentencia que reconoce obligaciones a favor de los trabajadores; el despacho deniega la solicitud de desembargo de las cuentas bancarias, afectadas con la medida cautelar en el presente proceso y además porque la orden de embargo, acató lo dispuesto en el artículo 599 del CGP.

Por lo discurrido, el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de desembargo formulada por la NACIÓN – MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, dentro del proceso ejecutivo referido.

NOTIFÍQUESE



BIBIANA MARIA LONDOÑO VALENCIA
JUEZ

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

La anterior providencia se notificó por ESTADO N° 068 el día 27/04/2022

BEATRIZ ELENA CARDONA AGUDELO
Secretaria

Bernard