



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

Medellín, veinte (20) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicado: 05001 33 33 002 2017 00069 00
Demandante: MARÍA DE LA CRUZ ESTRADA ROLDÁN
Demandado: LA NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO - FONPREMAG
Medio de Control: Ejecutivo
Asunto: **Requiere a entidad financiera cumpla orden de embargo.**

1. ANTECEDENTES

Mediante auto del 23 de octubre de 2020, que no fuera controvertido por la entidad ejecutada, este Despacho decretó, entre otras, el embargo de las cuentas que la entidad ejecutada tiene en los bancos BBVA, BANCO AGRARIO, BANCO CAJA SOCIAL y BANCOLOMBIA.

A la fecha, las entidades no han acreditado el cumplimiento de la medida decretada y el BBVA informó mediante oficios JT323194 y JT324807 que las sumas depositadas en las cuentas de titularidad de la demandada gozan del beneficio de inembargabilidad y aporta para el efecto, certificado en el que el representante de la FIDUPREVISORA indica que las diferentes cuentas de ahorro y corriente que tiene en esa entidad financiera, tienen recursos de naturaleza inembargable por estar incorporados al Presupuesto General de la Nación y hacer parte del Sistema General de Participaciones.

2. CONSIDERACIONES

La discusión en este punto se centra en determinar si procede el embargo de esas cuentas por cuanto sus recursos están incorporados al Presupuesto General de la Nación y además, hacen parte del Sistema General de Participaciones.

El artículo 594 del C.G.P., establece la inembargabilidad de las rentas y recursos públicos 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.*
- 2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.*

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Quando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(...)

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

(...)

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”.

Por su parte, el artículo 195 del CPACA, establece:

“ARTÍCULO 195. TRÁMITE PARA EL PAGO DE CONDENAS O CONCILIACIONES. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.
2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.
3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.

4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.

La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.

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”.

Respecto a las sentencias que se deben pagar con cargo a este Fondo de Contingencias creado mediante la Ley 1437 de 2011, explicó el Honorable Consejo de Estado, en concepto proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia del Consejero Alvaro Namén Vargas, del 29 de abril de 2014, con radicación interna: 2184 y Número Único: 11001-03-06-000-2013-00517-00, dijo:

“Como puede apreciarse, la ley crea un nuevo sistema para el cumplimiento de las sentencias y conciliaciones que impliquen el pago efectivo o la devolución de una suma líquida de dinero, con el fin de precaver el deterioro fiscal que genera la mora en el pago de estas obligaciones por parte de las entidades públicas, toda vez que el Fondo de Contingencias de la Ley 448 de 1998 garantizará el presupuesto correspondiente para atenderlas, de manera que no tengan dificultades económicas para cumplirlas en tiempo debido”.

(...)

2. Para atender el pago de las condenas judiciales, las entidades deben efectuar los aportes de que trata el artículo 194 al Fondo de Contingencias creado por la Ley 448 de 1998, antes de que la condena quede en firme. Este deber de aportar al fondo se impone a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, de modo que no es posible pagar con cargo a este una condena ocurrida con posterioridad al 2 de julio de 2012, pero cuya demanda haya sido interpuesta previamente, por cuanto la suma para el pago no está provisionada. Así, mientras se reglamenta y se realizan los aportes correspondientes al fondo, el pago de las sentencias condenatorias y conciliaciones debe ser atendido con cargo a los correspondientes rubros del presupuesto asignado a las entidades estatales”.

Tenemos entonces que las obligaciones contenidas en sentencias de procesos iniciados con anterioridad a la vigencia de la Ley 1437 de 2011, esto es, antes del 2 de julio de 2012, al no tener rubros provisionados en dicho fondo, su pago debe realizarse con los rubros del presupuesto asignado a la entidad.

Respecto al **principio de inembargabilidad de los bienes y rentas** de las entidades públicas, el Honorable Consejo de Estado, mediante providencia de Sala Plena S-694 del 22 de julio de 1997, MP Carlos Betancur Jaramillo, determinó:

“1) A nivel nacional

“a) La nación no podrá ser ejecutada, tal como lo ordena el Art. 336 del c de p.c. Y, por lo tanto, como corolario obligado, no podrá hablarse frente a ella de medidas cautelares propias del proceso de ejecución, pues no se entienden dichas medidas sin la del proceso que las permita.

“Para la sala no podrá hablarse, para salvar el escollo que trae la prohibición, de un proceso ejecutivo contra la Nación sin medidas cautelares, porque así se estaría violando el Art. 336 antecitado. No se concibe en términos generales un proceso ejecutivo que no admita medidas cautelares, porque la aplicación recortada de su regulación violaría la garantía del debido proceso y el principio de la inescindibilidad de las normas aplicables al caso.

*“Con todo, **la regla general de la no ejecución de la Nación** presenta tres excepciones, así: **La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa**; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales. Excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el 177 del c.c.a.; en la sentencia C-546 de la Corte Constitucional; y en el art 75 de la ley 80 de 1993.*

“La primera excepción se entiende porque al permitirse la ejecución de la nación vencidos los 18 meses de que habla el mencionado art 177, habrá que aceptar la viabilidad del proceso ejecutivo con todos sus alcances y medidas; entre las cuales las cautelares de embargo y secuestro son las que realmente le darán su efectividad y su razón de ser. Esta conclusión encuentra su aval en la sentencia de la Corte Constitucional de 1º de octubre de 1992 antecitada.

“Siguiendo los principios normativos del sistema presupuestal y la orientación marcada por la Corte Constitucional, las ejecuciones aquí estudiadas en cuanto a las sentencias de esta jurisdicción y los créditos laborales no podrán intentarse sino dentro del término señalado en el art 177 del c.c.a. Frente a las ejecuciones derivadas de los contratos estatales no se aplicará tal restricción, y deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos.

“b) En conclusión, fuera de los bienes enunciados en los arts 63 y 72 de la carta, son inembargables las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general nacional; así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Órganos que, en principio, son los que figuran enunciados en los arts 3º y 11 del Dec. 111 de 1996.

(..)

“d) Para la sala la interpretación dada por la Corte Constitucional, en materia de excepciones al principio de la inembargabilidad, merece acatamiento. En primer término, en cuanto se refiere a la ejecución contra la nación con títulos provenientes de sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa, porque al autorizar la ley su cobro compulsivo por la vía ejecutiva luego de vencido el término de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, sin salvedad alguna, por voluntad del mismo legislador se entiende esta vía en su integridad, incluidas, como es obvio, las medidas cautelares, punto central y capital para la efectividad de esta clase de procesos.

Y en segundo, en cuanto toca con los créditos laborales reconocidos mediante actos administrativos, porque aunque ésta excepción al principio aludido podría prestarse a objeciones desde el punto de vista de los poderes del juez que ejerce el control constitucional, estima la sala que merece igualmente acatamiento por la fuerza que poseen las decisiones de la Corte Constitucional en el ejercicio de dicho control.” (Bastardilla de la Sala)”

En jurisprudencia reciente, indicó el máximo órgano de lo contencioso administrativo¹:

“Así, pues, la regla general del artículo 19 -la inembargabilidad- no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, pues tanto la ley como la jurisprudencia de la Corte Constitucional² y de esta Corporación³ han establecido excepciones a dicho principio.

La primera de ellas, como acaba de verse, se presenta cuando se trata de sentencias judiciales, esto, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en ellas.

Al respecto, la Subsección “A” de la Sección Tercera de esta Corporación, en auto del 23 de noviembre de 2017, manifestó:

“No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la ley para imponer condenas al Estado, de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad sólo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la ley 288 de 1996⁴”.

...

En el caso bajo análisis, la medida cautelar solicitada por la parte demandante busca garantizar el pago por parte de la Fiscalía General de la Nación, de las sumas correspondientes a la condena dispuesta en la sentencia del 29 de octubre de 2014 y en el auto del 23 de mayo de 2016, providencias proferidas ambas por esta jurisdicción y de ahí que la misma se encuadre en el primero de los tres supuestos en los que el principio de inembargabilidad tiene una excepción, esto es, cuando se pretende el cobro ejecutivo de una sentencia proferida por esta jurisdicción, razón por la cual resulta procedente decretarla⁵.

En armonía con los postulados anteriores, indicó la Sala Plena de la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008:

“En diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos, explicando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado. La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, 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, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005.

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, **30 de Mayo de 2019**, Radicación Número: 47001-23-33-000-2018-00135-01(63241)

² Al respecto, ver sentencias C - 546 de 1992, C - 017 de 1993, C - 103 y T - 128 de ese mismo año, C - 103 1994 y T - 025 de 1995 y C-1154 de 2008.

³ Providencia del 22 de julio de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el proceso S-694.

⁴ En este evento, no basta la existencia de la respectiva sentencia proferida por un órgano internacional de derechos humanos para hacer ejecutables las obligaciones que de ella se deriven, pues para tal efecto, es necesario que en el ámbito interno se haya celebrado un acuerdo conciliatorio entre el Gobierno Nacional y los beneficiarios de la respectiva condena y que éste haya sido aprobado por el tribunal administrativo competente o que, en su defecto, exista una providencia expedida por esta última autoridad judicial, mediante la cual se haya decidido sobre la liquidación de perjuicios, por la vía incidental, como lo consagran los artículos 1, 7, 8 y 11 de la ley 288 de 1996.

⁵ En el mismo sentido véase el auto del 23 de noviembre de 2017, exp. 58.870, proferido por la Subsección “A” de la Sección Tercera de esta Corporación.

Desde la primera providencia que abordó el tema en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte ha advertido sobre el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos:

“Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta”⁶.

La postura descrita, que se ha mantenido inalterada en la jurisprudencia constitucional⁷, implica reconocer que el Legislador tiene la facultad de señalar qué bienes no constituyen prenda general de garantía del Estado frente a sus acreedores y por lo tanto son inembargables en las controversias de orden judicial, pues se trata de una competencia asignada directamente por el Constituyente (art. 63 CP).

4.2.- Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”.

(...)

“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. (Negrillas del Despacho)

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”.

(...)

“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.**

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1992, MP. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

⁷ En este sentido pueden consultarse la línea jurisprudencial anteriormente referida y en particular las Sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, T-1195 de 2004 y C-192 de 2005.

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”. 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 tácita 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)”. (Negrillas del Despacho)

Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional⁸.

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 conclusión, la Corte estima 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. (Resaltos y subrayas del Despacho)

(..)

4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado”.

Se determina entonces que si bien la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos públicos consagrados en el **presupuesto general de la nación**, tenemos que este principio tiene diversas excepciones, siendo precisamente una de ellas el pago de sentencias judiciales, cuando se haya agotado, sin éxito, el plazo que tiene la entidad para su cumplimiento.

⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

Ahora bien, respecto de la inembargabilidad de los recursos del **Sistema General de Participaciones**, tenemos que la Ley 715 de 2001 dispone:

*“**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. Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.”*

Tenemos entonces que, por regla general, los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser sujetos de embargo, no obstante, la Honorable Corte Constitucional, en sentencias C-793 de 2002 y C-566 de 2003 proferida esta última por la sala plena, indicó:

Sentencia C-793 de 2002 demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 18 (parcial) de la ley 715 de 2001:

*“No obstante, como ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997⁹, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año¹⁰, **la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias** que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992.¹¹*

*Ahora bien, considera la Corte que **las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715.***¹²

⁹ M.P. Antonio Barrera Carbonell

¹⁰ M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹¹ Sobre este aspecto, en la sentencia C-263 de 1994 se expresó que “cuando entran en conflicto la protección de los recursos económicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las prestaciones de los trabajadores vinculados al Estado, debe prevalecer éste último valor, pues de no ser así se desconocería abiertamente la definición constitucional del Estado Social de Derecho y se desvirtuarían las consecuencias jurídicas de ella. Cuando el imperativo constitucional de cancelar a los trabajadores las sumas a que tienen derecho únicamente puede cumplirse por el embargo de los bienes de la entidad pública deudora, el principio de la inembargabilidad sufre una excepción de origen constitucional, pues se repite que los derechos laborales son materia privilegiada que encuentra sustento en varias disposiciones, superiores, principalmente en la del artículo 25, a cuyo tenor el trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Téngase en cuenta que, según el artículo 53 de la Constitución, la ley no puede menoscabar los derechos de los trabajadores”.

¹² La Ley 715 señala la finalidad y las actividades a que se destinarán los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones. En el artículo 15 dispone lo siguiente. **“Artículo 15. Destinación.** Los recursos de la

El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que **los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación.** De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.

De acuerdo con las precedentes consideraciones, **se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), 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 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-.**”

Sentencia C-566 de 2003 demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 91 de la Ley 715 de 2001 (parcial):

“De la misma manera frente a la necesidad de asegurar, entre otros derechos, el derecho al acceso a la administración de justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, la Corte señaló que **dicho principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido que cuando se trate de sentencias judiciales** los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las mismas dentro de los plazos establecidos en las leyes, **siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia.** Así mismo que no existe justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Por lo 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 ley 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.**¹³”

...

participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Parágrafo 1°. También se podrán destinar estos recursos a la contratación del servicio educativo de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Una vez cubiertos los costos de la prestación del servicio educativo, los departamentos, distritos y municipios destinarán recursos de la participación en educación al pago de transporte escolar cuando las condiciones geográficas lo requieran para garantizar el acceso y la permanencia en el sistema educativo de niños pertenecientes a los estratos más pobres.

Parágrafo 3°. Transitorio. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva”.

¹³ Sentencia C-354/97 M.P. Antonio barrera Carbonell

“En este sentido tal y como se desprende de las decisiones a que se ha hecho reiterada referencia en esta sentencia el citado **principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto**, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda.

Así las cosas, los referidos derechos deben ser tomados necesariamente en cuenta en el presente caso para considerar el alcance del artículo 91 parcialmente acusado, y en este sentido **la inembargabilidad que en él se establece debe entenderse aplicable dentro de los parámetros** a que se ha hecho referencia y por tanto **sujeta a las excepciones** señaladas en la jurisprudencia, en los términos que a continuación se precisan.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la Corte estima que son totalmente aplicables en el presente caso los criterios establecidos por la Corporación en sus precedentes decisiones respecto del condicionamiento de la constitucionalidad de las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos públicos.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la sentencia C-546 de 1992.

De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual como se señaló en la sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el Estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así mismo que **en materia de recursos del sistema general de participaciones la Sentencia C-793 de 2002 precisó que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos de la participación de educación a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma ley como destino de dicha participación.**

Y ello por cuanto permitir por la vía del embargo de recursos el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Constitución.”.

...

“En este sentido, de la misma manera que **en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad** que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, **solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.**”.

...

“Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido 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 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones.”.

Tenemos entonces que la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, no es absoluta y la misma tiene como excepción las obligaciones que emanen de las actividades de la ley 715 de 2001, las cuales según el artículo 15 de esa ley son: Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, la construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas, la Provisión de la canasta educativa y las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Ahora bien, estima este Despacho prudente traer a colación la sentencia del 16 de octubre de 2019 proferida por el Honorable Consejo de Estado con ponencia de la Consejera Stella Jeannette Carvajal Basto que, al analizar en sede de tutela la negativa de la medida de embargo solicitada en el proceso ejecutivo que se inició teniendo como título ejecutivo una sentencia dictada en el trámite de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en un caso de estrecha analogía fáctica al presente, indicó:

“Teniendo en cuenta lo anterior, se vislumbra que en el asunto bajo estudio se configura un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial, con sustento en lo siguiente:

- *La Corte Constitucional en las sentencias C-354 de 1997 y C-793 de 2002, manifestó que si bien la regla general es la inembargabilidad de los recursos del presupuesto, 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 lo anterior, estableció tres excepciones:

- Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidas.*
- Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

- *Las demandantes aportaron **unas sentencias judiciales que reconocían un derecho laboral** a su favor, las cuales se constituyeron en el título ejecutivo al momento de iniciar el proceso de **ejecución contra el Fomag**.”.*

...

- *“El fundamento legal para solicitar las medidas de embargo a las cuentas, de acuerdo a lo expuesto por el propio Tribunal Administrativo del Chocó, fueron las sentencias C-354 de 1997, C-793 de 2002 y C-1154 de 2008, dictadas por la Corte Constitucional, decisiones expedidas en ejercicio del control abstracto, razón por la cual la interpretación que realice el alto tribunal constitucional se adscribe al ordenamiento jurídico.*

- *Por otra parte, la autoridad judicial accionada no debió realizar un interpretación restrictiva o apartada del artículo 594 del CGP, pues **debió aplicar dicha norma de manera armónica con el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las sentencias de la Corte Constitucional como la C-354 de 1997 y C-793 de 2002**, con independencia de que la primera disposición se hubiera expedido con posterioridad, y a los pronunciamientos del alto tribunal Constitucional, pues no puede perderse de vista que se trata **de decisiones que hace tránsito a cosa juzgada constitucional (artículo 243 de la Constitución Política), por lo que no pueden ser desatendidas.***

...

*“Por otra parte, el Tribunal Administrativo del Chocó 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.***

Así las cosas, se amparará el derecho fundamental al debido proceso de las demandantes, por lo que se dejará sin efecto el auto de 19 de julio de 2019, y se ordenará al Tribunal Administrativo del Chocó dictar una decisión en la que efectúe una interpretación sistemática entre el CGP, Estatuto Orgánico del Presupuesto y las sentencias de la Corte Constitucional C-354 de 1997 y C-793 de 2002, para establecer si se debe imponer o no la medida cautelar solicitada por las demandantes, es decir, si las excepciones se encuadraban o no en el asunto de la referencia, lo cual es propio del ámbito de competencia del juez natural.”.

Recuerda el Honorable Consejo de Estado, el carácter de cosa juzgada constitucional de las decisiones que en ejercicio del control abstracto realiza la Honorable Corte Constitucional y la obligación que recae en el juez de conocimiento de darle aplicación a las mismas, so pena de incurrir en defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial y las consecuencias que ello conlleva.

Así pues, es deber del juez analizar en cada caso, para determinar si se debe o no imponer una medida cautelar, si el asunto se enmarca en alguna de las excepciones al principio de inembargabilidad.

3. CASO CONCRETO

Sea lo primero advertir que al interior del presente proceso, hay una orden de embargo de unas cuentas que se encuentra en firme, pues la entidad afectada con la misma no impugnó tal decisión cuando le fue notificada por estados del 26 de octubre de 2020.

Aunado a lo anterior, se tiene que el fundamento de la inembargabilidad que alegan las entidades financieras, tiene como soporte unas certificaciones expedidas por la entidad ejecutada pero no dirigidas a este proceso específicamente y lo que manifiestan en ellas es que las cuentas de la FIDUPREVISORA son inembargables por cuanto sus recursos hacen parte del presupuesto General de la Nación y hacen parte del Sistema General de Participaciones.

Los argumentos de inembargabilidad alegados por la entidad no son de recibo por parte de este Despacho para el presente caso, pues como se indicó, esa regla general de inembargabilidad de los recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación tiene excepciones, siendo una de ellas el cumplimiento de una sentencia judicial cuyo plazo se encuentra superado, como ocurre en este evento y, en relación con los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones, este caso se enmarca en la exigencia adicional de destinación de los recursos para el mismo rubro de educación, contenidos en el artículo 15 de la ley 715 de 2001, pues se trata del pago de acreencias laborales de docente que se ordenaron en dicha sentencia ordinaria (01DemandayAnexos pags 35-54), posición que recoge los planteamientos tradicionales y actuales del Honorable Consejo de Estado y de la Honorable Corte Constitucional, antes trascritos.

Por lo anterior, se ordena que por secretaría se exhorte nuevamente al BBVA con el fin de que proceda de conformidad con la orden impartida so pena de incurrir en desacato a orden judicial, informándose nuevamente los términos del embargo y adjuntando como soporte de la orden, copia de la presente providencia y de la que decretó la medida cautelar.

Por último, teniendo en cuenta que el BANCO AGRARIO, el BANCO CAJA SOCIAL y BANCOLOMBIA no han informado sobre la aplicación de la medida se estima necesario REQUERIRLAS para que, en un término máximo de CINCO DIAS, informen sobre el trámite impartido a la orden de embargo decretada por este Despacho y de ser del caso, indicar a cuáles cuentas se practicó el embargo y los montos de dinero embargados.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE:

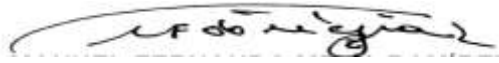
1. EXHORTAR NUEVAMENTE al banco BBVA con el fin de que proceda conforme a la orden impartida, so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

2. LÍBRESE nuevamente el exhorto por secretaría, informándoseles nuevamente los términos del embargo y adjuntando como soporte de la orden, copia de la presente providencia y de la que decretó la medida cautelar.

3. REQUERIR al BANCO AGRARIO, al BANCO CAJA SOCIAL y a BANCOLOMBIA para que, en un término máximo de CINCO DIAS, informen sobre el trámite impartido a la orden de embargo decretada por este Despacho. De ser del caso, indicará a cuáles cuentas se practicó el embargo y los montos de dinero embargados.

4. Por secretaría, comuníquese la presente providencia a las entidades financieras.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**MANUEL FERNANDO MEJIA RAMIREZ
JUEZ**

Amco

En la fecha **23 de noviembre de 2020** – A las 8:00 A.M., se notifica por **ESTADOS** este auto.

Firmado Por:

**MANUEL FERNANDO MEJIA RAMIREZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 002 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE MEDELLÍN**

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:

2a1e7d860b4092fb14e5bae4f27f5d5a73532e4ba2eb8c3413ee68e4f461cd69

Documento generado en 20/11/2020 01:40:07 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**