



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

Cartagena de Indias D.T. y C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

DIGITALIZADO
SIGCMA

Acción	EJECUTIVO
Radicado	13-001-33-33-001-2011-00237-01
Demandante	TOMAS ROGELIO TABORDA MARTÍNEZ
Demandado	MUNICIPIO DE MAHATES
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

I.-ASUNTO

Revisada la actuación cumplida en el asunto, procede el Despacho, a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte accionante, en contra del auto dictado el 11 de mayo de 2017, por medio del cual, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, se negó a dictar una medida cautelar.

II. ANTECEDENTES

2.1 Auto apelado¹

El asunto en referencia, fue conocido por la Juez Primera Administrativa del Circuito de Cartagena, quien, por medio de providencia del 11 de mayo de 2017, decidió no decretar la medida cautelar de embargo de los dineros destinados al pago de conciliaciones y sentencias judiciales, y de libre inversión del Municipio de Mahates.

De acuerdo con lo anterior, el *a quo* expuso que, conforme con el art. 195 del CPACA, los recursos destinado al pago de sentencias judiciales y conciliaciones es inembargable.

En cuanto a los recursos de libre inversión, dispuso que, los mismos solo pueden ser embargados en los eventos contemplados en los numerales 3, 4 y 5 del art. 594 del CGP, pero que el caso bajo estudio no encuadra en ninguna de esas excepciones, por lo cual no es procedente.

2.2. Fundamentos del recurso de apelación²

La apoderada de la parte actora, impugnó la decisión de instancia, por medio de escrito del 18 de mayo de 2017, manifestando que, el caso de la

¹ Folio 87-88

² Folio 90-100





AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

referencia se trata de una acción ejecutiva proveniente del cobro de una sentencia judicial de carácter laboral.

Sostiene que, en este evento debe aplicarse las sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y T-262 de 1997 de la Corte Constitucional, en la cual se expone, como una de las excepciones al principio de Inembargabilidad, el cobro de sentencias judiciales.

Expone, que debe accederse al embargo pretendido toda vez que el art. 594 del CGP, que contempla la regulación más actual frente a los bienes inembargables, trae consigo algunas excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de los entes territoriales, siempre y cuando tal decisión se sustente con fundamentos jurídicos.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 244 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como los artículos 35 y 321 numeral 8 del CGP.

En esta ocasión, el suscrito ponente manifiesta que rectifica posición en cuanto a la competencia para conocer de los autos que niegan el decreto de medidas cautelares, pues, en providencias pasadas se sostuvo que en virtud del párrafo del art. 243 del CAPCA los únicos autos apelables eran los contenidos en dicha norma, independientemente de que se tramitaran según el Código General del Proceso.

Sin embargo, según el auto del Consejo de Estado del 21 de julio de 2017³, es procedente el recurso de apelación en contra de este tipo de providencias.

3.2. Problema Jurídico

La Sala centrará su estudio en lo siguiente: ¿Es procedente decretar la medida cautelar de embargo de los recursos considerados inembargables por la ley, en virtud de las excepciones contempladas en los numerales 3, 4 y 5 del art. 594 del CGP y las sentencias C-354 de 1997, C-1154 de 2008 y T-262 de 1997 de la Corte Constitucional?

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sección B. auto del 21 de julio de 2017, proceso ejecutivo rad: 08-001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014)



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

3.3. Tesis de la Sala

La Sala REVOCARÁ la providencia de primera instancia, atendiendo a que, efectivamente, el en virtud del las excreciones contempladas las sentencias C-354 de 1997 y C-1154 de 2008 de la Corte Constitucional, es procedente acceder a decretar la medida cautelar de embargo de los recursos considerados inembargables.

Para definir lo que es el mérito de este asunto, se desarrollarán los temas a saber (i) que se entiende por título ejecutivo; ii) que documentos constituyen título ejecutivo; iii) caso en concreto.

3.4. Marco Jurisprudencial sobre caducidad

3.4.1. Inembargabilidad de los recursos de los Municipios

El artículo 63 de la Carta representa el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos. La norma señala algunos de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y, a la vez que faculta al Legislador para incluir en esa categoría otro tipo de bienes. La finalidad de esta medida, es prevenir el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos.

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que, el legislador ha expedido una serie de normas que disponen, de manera específica, cuales son los recursos cobijados con el principio de Inembargabilidad, entre ellas se encuentran las siguientes:

- Decreto 111 de 1996, en su artículo 19, trata sobre la Inembargabilidad de la los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, así:

"ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD

Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta". (Ley 38 de 1989, art. 16, Ley 179 de 1994, arts. 6º, 55, inciso 3º)".





AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

- El artículo 18 de la Ley 715 de 2001, dispone lo siguiente:

"Artículo 18. Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 3752 de 2003. 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"

- La Ley 1530 del 17 de mayo de 2012, en cuyo art. 70 se dispone:

"Artículo 70. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal".

- La Ley 1551 de julio 6 de 2012, en su artículo 45 reitera:

"**Artículo 45.** No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

Parágrafo. De todas formas, corresponde a los alcaldes asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas".

El art. 195 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

"**Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones.** El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

Parágrafo 2º. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

Por último, se tiene el art. 594 del Código General del Proceso, que expone:



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

"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.

Cuando 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.

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

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.

6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

10. Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

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.

3.4.2. De las excepciones al principio de Inembargabilidad

Al estudiar el principio de Inembargabilidad de los recursos públicos, la Corte Constitucional ha fijado una posición centrada en la necesidad de proteger dichos recursos, toda vez que, darle vía libre a los particulares para que embarguen al Estado puede generar una parálisis de las funciones del mismo; y darle prevalencia al interés particular sobre el general.

Al respecto, la sentencia C-1156 de 2008, expuso:

"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. 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.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

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 Carta⁴.

La postura descrita, que se ha mantenido inalterada en la jurisprudencia constitucional⁵, 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).

Ahora bien, el Máximo Tribunal Constitucional ha sido claro también en expresar que dicho principio no es absoluto, y que el mismo cede en determinados eventos especiales, como a continuación se explica⁶:

"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. Sobre el particular, en la Sentencia C-354 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló:

"Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1992, MP. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

⁵ 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.

⁶ Sentencia C-1156 de 2008



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente".

En la misma dirección, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte sostuvo:

"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".

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". Para sustentar su conclusión la Corte explicó:

"De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto esta vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado. Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto. (...) 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.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales. Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación. Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado. (...) 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 (...) En consecuencia, esta Corte considera 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





AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

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". 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)".

Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional⁷.

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 del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente:

"Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo".

⁷ 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.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial⁸. Dijo entonces:

"Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una 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. 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.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

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.

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará exequible la norma acusada bajo las condiciones antes señaladas".

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

⁸ Las Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003, reiteran esta postura.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

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.

3.5. Caso en concreto

Descendiendo al caso concreto, encuentra esta judicatura que, el presente asunto versa sobre la acción ejecutiva iniciada por el señor TOMAS ROGELIO TABORDA MARTÍNEZ, en contra del MUNICIPIO DE MAHATES-BOLÍVAR, por medio del cual se reclama el pago de las acreencias laborales reconocidas en la sentencia de fecha 13 de mayo de 2014⁹, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de esta Ciudad.

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de esta Ciudad, avocó conocimiento del asunto, por ser el despacho que dictó la sentencia ordinaria que declaró los derechos a favor del hoy ejecutante; mediante auto del 10 de junio de 2016, se dispuso librar mandamiento de pago, por valor de \$79.355.261¹⁰; finalmente, el 21 de noviembre de 2016, se profirió la sentencia que ordenaba seguir adelante la ejecución¹¹.

Con escritos del 28 de noviembre de 2016 (fl. 58), del 18 de enero de 2017 (fl. 66), y del 27 de febrero de 2017 (fl. 73-75), la parte ejecutante ha solicitado el embargo de los recursos del municipio de Mahates, por concepto de dineros de libre destinación y pago de sentencias judiciales, además de los recursos consignados en los bancos: Sudameris, Superior, Tequendama, y Citibank. Sin embargo, todas esas solicitudes fueron negadas por la Juez a quo mediante autos del 15 de diciembre de 2016 (fl. 64), 7 de febrero de 2017 (fl. 69), y 21 de marzo de 2017 (fl. 77-79).

El 7 de abril de 2017 (fl. 80-86), la apoderada de la parte ejecutante solicitó nuevamente el embargo de los recursos del municipio deudor, destinados al pago de sentencias judiciales y conciliaciones, así como los dineros que se encuentran consignados en la cuenta de libre destinación. Para justificar su petición, expuso que debe dársele aplicación a las excepciones contempladas en los numerales 3, 4 y 5 del art. 594 del CGP y además, a las sentencias C-1156 de 2008 y C-354 de 1994 de la Corte Constitucional en las cuales se acepta el embargo de bienes inembargables cuando el título ejecutivo es una sentencia judicial.

⁹ Folio 5-12

¹⁰ Folio 37-41

¹¹ Folio 54-56





AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

Ante la solicitud elevada por la accionante, la Juez a quo se pronunció, con auto del 11 de mayo y 17 de julio de 2017, de manera negativa, manifestando que los recursos destinados al pago de conciliaciones y sentencias judiciales es inembargable de acuerdo con el art. 195 del CPACA., y que si bien, la Corte en Sentencia C-354 de 1997, dispuso que en los ejecutivos por el cumplimiento de sentencias judiciales podía embargarse la cuenta destinados al pago de conciliaciones y sentencias judiciales, lo cierto es que la nueva regulación del CPACA lo prohíbe.

En cuanto a los recursos de libre destinación, determinó que los mismos son inembargables por el Art. 594 del CGP, norma que es posterior al Decreto 028 del 2008 que permitía su embargo.; y que las excepciones que contempla el Código General del Proceso no son aplicables al caso en comento, porque son diferentes a los supuestos de hecho aquí planteados. Contra la anterior decisión, la parte afectada interpuso recurso de apelación en término.

Al respecto, encuentra esta Judicatura que, en primer lugar le asiste razón a la juez de primera instancia, en el hecho de que las excepciones contempladas en el art. 594 del CGP., no son aplicables al caso en concreto, en el entendido de que el supuesto de hecho planteado en la norma es completamente diferente a lo planteado en este proceso; lo anterior, teniendo en cuenta que los numerales 3, 4 y 5 del citado artículo hacen referencia es i) al embargo de la tercera parte de los bienes de uso público o destinados al servicio público cuando pertenezcan a una entidad descentralizada; ii) el embargo de los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, cuando se busque el pago de obligaciones generadas en los contratos celebrados en desarrollo de los mismos y iii) el embargo de las sumas destinadas al pago de anticipo a los contratistas en contratos de construcción de obras públicas, por concepto de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras; y ninguno de esos casos corresponden al planteado en esta demanda.

Ahora bien, en lo que se refiere a la aplicación de las sentencias C-1156 de 2008 y C-354 de 1994 de la Corte Constitucional, esta Corporación no comparte la posición de la juez de primera instancia toda vez el Consejo de Estado¹², en providencia que se cita en extenso, ha dicho lo siguiente:

"Diversas leyes han desarrollado esta facultad. Particularmente, algunas de ellas se han ocupado de calificar como inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Al respecto, el Decreto compilatorio 111 de 15 de enero de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), señala: (...)

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sección B, auto del 21 de julio de 2017, proceso ejecutivo rad: 08-001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014)



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

Sumado a esto, el artículo 594 CGP, que estableció una extensa lista de los bienes excluidos de la figura de embargo, reiteró como tal a los incorporados al presupuesto general de la Nación, pero también dio instrucciones para proceder cuando, pese a la prohibición, se ordenara la retención de aquellos; esto dice la norma: (...)

A pesar de que las disposiciones trascritas coinciden en conminar a los funcionarios públicos a abstenerse de embargar los bienes inembargables, este énfasis contrasta con la posibilidad de ordenar la retención de tales propiedades, reconocida por el mismo artículo 594 del CGP. De hecho, el que exista regulación aplicable para sustraer preventivamente del patrimonio del deudor bienes inembargables, revela el perfil relativo de tal protección.

Además, cuando el EOP destaca que la salvaguarda de los bienes del presupuesto general no obsta para que la Administración adopte medidas conducentes al pago de sentencias condenatorias a su cargo, la rigidez de la regla que prohíbe su retención cautelar se matiza, puesto que existe un deber explícito de respetar íntegramente los derechos judicialmente reconocidos a terceros.

En relación con este marco normativo, la Corte Constitucional ha precisado que el principio de Inembargabilidad de los recursos públicos no puede ser absoluto. Así, en la sentencia C-1154 de 2008 recogió su posición jurisprudencial para señalar que si bien es necesario preservar y defender aquella prescripción «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», existen tres excepciones frente a su aplicación. La primera surge cuando es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidos; y la tercera se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible

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. Con ella se efectuó control abstracto sobre el citado artículo 19 del EOP (que por ser de naturaleza compilatoria, se entiende referido materialmente al artículo 6 de Ley 179 de 1994) y, tras destacar los límites 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 órganos respectivos”.

Esta lectura encuadró en un contexto normativo anterior al introducido por el CPACA y, por esto, su contenido debe adecuarse a las novedosas prescripciones que





AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

regulan el litigio administrativo. Además, la prioridad dada al embargo del rubro contemplado para pagar sentencias y conciliaciones enfrenta actualmente una restricción legal expresa, contenida en el parágrafo 2 del artículo 195 de dicha codificación, que ordena:

"Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

Parágrafo 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria".

En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato". Sin embargo, esta regla encuentra un límite en la proscripción del embargo, tanto de los recursos asignados por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998 (CPACA, artículo 195).

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.

Por último, impera destacar que una vez ha sido decretada la medida cautelar que implique retención o sustracción de bienes o recursos públicos de carácter inembargable, la legislación ha previsto mecanismos procesales para proteger la sostenibilidad financiera o presupuestal de la entidad ejecutada.

El primero de ellos consiste en la posibilidad de que, según el artículo 597 del CGP, tienen el procurador general de la nación, el ministro del respectivo ramo, el alcalde, el gobernador y el director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de solicitar el levantamiento de las medidas cautelares ejecutadas sobre recursos públicos. También consagra el parágrafo del artículo 599 de la misma codificación que el ejecutado podrá solicitar que el embargo o secuestro decretado recaiga



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

sobre otro de los bienes de su propiedad, salvo cuando se trate de un embargo fundado en garantía real".

En el sub lite, a través del proceso ejecutivo, el demandante pretende el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la sentencia proferida el 27 de enero de 2011 por esta subsección, dentro del proceso 08001-23-31-000-2007-00112-01, con la cual revocó la sentencia de 29 de mayo de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Con memorial radicado el 21 de abril de 2014 (ff. 33 y 34), el demandante solicitó del a quo que decretara el embargo y retención de una suma de dinero, proporcional a la liquidación de la sentencia, que la entidad accionada poseyera bajo el NIT 859001 y que estuviera depositada en cuentas corrientes, de ahorro, certificados de depósito a término, certificado fijos o fiducias con sus rendimientos, en los bancos Popular, BBVA, Davivienda o AV Villas en la ciudad de Barranquilla. Adicionalmente, solicitó el embargo y retención, por el mismo monto, de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que hubieran sido colocados en las mismas entidades financieras a nombre de la Fiduciaria La Previsora S.A.

Dicha solicitud fue negada mediante la providencia recurrida, bajo dos premisas fundamentales. La primera de ellas apunta a que, por el hecho de estar incorporados al presupuesto general de la Nación, los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio gozan del atributo de inembargabilidad. La segunda destaca que estos tienen destinación específica y, por disposición del artículo 3 de la Ley 91 de 1989, deben ser manejados a través de un contrato de fiducia, lo cual determina la constitución de un patrimonio autónomo con ellos.

Este despacho considera que ninguna de las consideraciones expuestas por el tribunal de primera instancia son suficientes para desvirtuar las excepciones que la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional, ha reconocido como habilitantes para practicar la medida de embargo sobre bienes inembargables. Se extraña además un estudio al respecto por parte del a quo, puesto que en su solicitud el actor se refirió a los fundamentos jurídicos por los cuales no podría el juez oponer la inembargabilidad de los recursos manejados por encargo fiduciario para negar su petición.

Pues bien, aun cuando ciertos componentes del erario han sido revestidos por la ley y la Constitución con una protección especial para evitar su sustracción del peculio estatal como prenda garante del pago de sus obligaciones, la rigurosidad de tal restricción cede si, tras haberse vencido el plazo para que la autoridad correspondiente cumpliera voluntariamente (legal o contractual), esta no ha satisfecho los créditos de origen laboral, ni los impuestos en una sentencia ni aquellos que surgen de la actividad estatal de la contratación.

Por consiguiente, debido a que el objeto del proceso ejecutivo bajo análisis es obtener el cumplimiento compulsivo de una sentencia judicial, la prohibición de embargo sobre los recursos del Fomag pierde su fuerza, por lo cual estos pueden fungir como garantía de la deuda que la demandada tiene para con su afiliado. Especial prevalencia se predica de la pretensión cautelar del caso, puesto que el crédito cuyo pago se demanda, además de mostrarse como una orden judicial, se



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

relaciona con una prestación de origen laboral, a saber, el derecho a percibir una pensión. (...)

Las consideraciones expuestas conducen a establecer que los recursos pretendidos en embargo por la ejecutante, pese a ser inembargables, por hacer parte del presupuesto general de la Nación, pueden ser objeto de retención preventiva y de eventual traslado al patrimonio del acreedor. De tal manera, el juez de instancia deberá estudiar la solicitud de medidas cautelares sin oponer la inembargabilidad de los recursos como fundamento para abstenerse de decretarlas, pues esta fue desvirtuada para el caso concreto".

En el caso sub examine, se observa también que el título ejecutivo que respalda la demanda, es una sentencia judicial que reconoce unas acreencias laborales, y que el demandante ha invocado los argumentos según los cuales es procedente el embargo de los recursos del municipio de Mahates, por lo cual, la Juez de primera instancia no puede invocar la Inembargabilidad de los recursos, para oponerse al decreto de la medida, en atención a que, como ya se expuso, dicho principio cede cuando se encuentran demostradas las excepciones planteadas por la Corte Constitucional.

En ese orden de ideas, no puede argumentarse tampoco que las normas posteriores, art. 195 del CPACA y art. 594 del CGP., has dejado sin efectos las decisiones de la Corte Constitucional sobre este tema, pues los mismos siguen vigentes en la actualidad y deben dársele aplicabilidad cuando el caso lo requiera.

Así las cosas, esta Corporación procederá a REVOCAR la decisión de primera instancia, y ordenara a la Juez Primera Administrativa del Circuito de Cartagena, que realice nuevamente el estudio de la solicitud de medidas cautelares sin oponer la inembargabilidad de los recursos como fundamento para abstenerse de decretarlas, pues esta fue desvirtuada para el caso concreto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar

DECIDE:

PRIMERO: REVOCAR el auto del 11 de mayo de 2017, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, conforme con las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **ENVIAR** el proceso al JUZGADO DE ORIGEN, para lo de su competencia.



AUTO INTERLOCUTORIO No. 184/2017

TERCERO: DEJAR las constancias que correspondan en los libros y sistemas de radicación judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

