



Cartagena de Indias D.T. y C., once (11) de diciembre de dos mil diecisiete (2017)

SIGLO XXI

Acción:	EJECUTIVO
Radicado:	13-001-33-31-004-2009-00341-01
Demandante:	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
Demandado:	MUNICIPIO DE TURBACO
Magistrada Ponente:	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Procedimiento de embargo de recursos inembargables a partir de la expedición del Código General del Proceso.

PRONUNCIAMIENTO

Estando el proceso de la referencia al Despacho para decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandante¹, contra el auto proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena el 3 de marzo de 2017, donde se niega la solicitud de medidas cautelares.

I. ANTECEDENTES

1.1 Auto apelado

El auto apelado es el proferido el 3 de marzo de 2017², mediante el cual el juzgado de primera instancia niega la medida de embargo solicitada, porque siendo la regla general la inembargabilidad, la carga de la prueba corresponde a quien alega lo contrario, es decir, que no es suficiente contar con una sentencia o título ejecutivo en el cual conste una obligación clara, expresa y exigible, a fin que sea procedente el embargo de recurso del presupuesto del ente territorial, los cuales gozan del privilegio de inembargabilidad, le corresponde al juez en cada caso en particular analizar, si se dan los supuestos para la aplicación de la excepción debiendo el interesado acreditar su satisfacción, concluyendo que no resulta admisible el embargo solicitado, por no tener la certeza que se satisfacen los condicionamiento señalados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para la procedencia excepcional de las medidas cautelares.

¹Folios 125 – 127 Cuaderno No. 1

²Folios 122-124 Cuaderno No. 1



1.2. Fundamentos del recurso de apelación³

La parte demandante inicia explicando, que el despacho desconoce los diferentes tipos de ingresos de los que consta el presupuesto de un municipio, ya que no se puede entender que todos los ingresos y rubros que tenga el ente territorial son de carácter inembargable, ya que si bien se limita al patrimonio que ser objeto de una medida cautelar, esto no significa que la totalidad de los bienes patrimoniales sean inembargables. Así pues, que no puede estar sujeta el embargo de las cuentas bancarias que correspondan al Sistema General de Participación, al sistema general de regalías y las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios, pero si los recursos por el municipio verifique sean susceptible de la medida.

Por último, solicita que se revoque el auto de 3 de marzo de 2017, mediante el cual no se accedió a decretar la medida de embargo de las sumas de dineros de las que es titular el municipio de Turbaco, en los diferentes bancos de la ciudad de Cartagena y Bogotá.

Procede el Despacho a decidir el recurso de apelación, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

2.1. Control de Legalidad.

Tramitada la Segunda instancia y dado que, como resultado de la revisión procesal ordenada en el artículo Art. 207 del CPACA, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes.

2.2. 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, por tratarse de la apelación de un auto proferida en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena.

³Folios 125 -127 Cuaderno 1



2.3. Problema Jurídico

En el presente asunto, se atenderá lo que es producto del inconformismo del apelante, en lo relativo a que la juez de primera instancia, desconoce los diferentes tipos de ingresos de los que tiene un municipio, por lo que no se puede entender que todos los ingresos o rubros que tenga un ente territorial son de carácter inembargable.

Se establecerá como problemas jurídico el siguiente:

¿Es procedente la medida de embargo solicitada a la luz del artículo 594 del Código General del Proceso y a las excepciones al principio de inembargabilidad que consagra la jurisprudencia de la Corte Constitucional?

2.4. Tesis de la Sala

El despacho señala que se confirmará el auto apelado de primera instancia, donde no se decreta la medida de embargo solicitada, toda vez que la parte demandante, incumple con el deber de acreditar que los dineros que se pretenden, tienen la calidad de embargables, a pesar que la obligación que se ejecuta se encuentra dentro de las excepciones que estableció la jurisprudencia constitucional, es decir, que la ejecutante no demuestra que dichos dineros no correspondan a ninguno de los recursos de que tratan los artículo 594 del C.G.P., ni se advierte otra fuente de recursos del ente territorial demandando, en consecuencia, el auto que negó la medida cautelar se encuentra ajustado a derecho.

En orden a resolver el presente asunto, la Sala se permitirá ahondar en los temas alegados en la alzada, a saber: (i) marco normativo sobre bienes inembargables (ii) caso en concreto; y (iii) conclusión

2.5. Marco normativo

2.5.1 Procedimiento de embargo de recursos inembargables a partir de la expedición del Código General del Proceso.

El artículo 594 del Código general del Proceso, señala cuales bienes no se pueden embargar y en su parágrafo, se incorporó un nuevo



procedimiento para el embargo de recursos inembargables. Al efecto indica el aparte normativo:

"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 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."

El parágrafo citado introdujo un mecanismo para la protección de los recursos de naturaleza inembargable, del cual se resaltan los siguientes elementos i) se reitera la prohibición general de ordenar embargos sobre recursos de naturaleza inembargable, salvo que medie algún fundamento legal el cual debe ser invocado en los oficios de comunicación de la medida cautelar; ii) si no se indica el fundamento de excepción a la inembargabilidad, el destinatario de la medida cautelar (en este caso el Banco), puede abstenerse de cumplir la orden judicial o administrativa, e informar a la autoridad sobre dicha circunstancia; iii) en este evento si transcurridos tres (3) días hábiles contados desde dicha comunicación, la autoridad no fundamenta legalmente la excepción a la inembargabilidad,



se entenderá revocada la medida cautelar; y, finalmente iv) si la autoridad insiste en la medida cautelar, ésta se practicará pero a través de la congelación de los dineros en una cuenta que devengue los mismos rendimientos de la cuenta debitada con el embargo, y las sumas retenidas solo se entregarán cuando obre sentencia o providencia de terminación del proceso que así lo disponga.

Así las cosas, atendiendo los fundamentos normativos citados, esta Judicatura entrará a analizar el recurso de apelación, el cual se apoya en que el A quo negó la medida de embargo de dineros, desconociendo que no todos los ingresos de los municipios tienen el carácter de inembargables.

2.6. Caso concreto

El artículo 594 del C.G.P. establece los bienes inembargables, (recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, los recursos del Sistema General de Participaciones y los recursos del Sistema General de Regalías, etc.). No obstante lo anterior, este principio de inembargabilidad no puede ser considerado absoluto, pues su aplicación debía entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴, donde se precisan las excepciones al mencionado principio, así:

"1. La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

2. Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones; y

3. Títulos que provengan del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley."

Esta magistratura, coincide con el argumento de la A quo, en el entendido que la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de las entidades públicas, particularmente, en caso de acreencias laborales, las cuales gozan de una protección constitucional especial; resaltándose que en el

⁴ Sentencia Corte Constitucional C- 1154 de 2008



caso en estudio, se trata de una de las excepciones que consagra nuestro alto tribunal constitucional para que sea procedente el embargo de dineros públicos, específicamente la contenida en el numeral tercero antes transcrito; encuentra la Sala que, la solicitud de embargo presentada por la parte ejecutante tiene como finalidad garantizar el pago de un Acta de liquidación de un convenio de cofinanciación suscrito entre el Fondo de Cofinanciación para la inversión Rural y el municipio de Turbaco⁵, por lo que en principio es procedente acceder al decreto de la medida de embargo, dada la naturaleza de la obligación.

Siguiendo este orden de ideas, que es el fundamento del apelante y que no es lo razón de la decisión del juez de primera instancia, prueba de ellos, es que desde el año 2009⁶ se decretaron medidas de esa naturaleza; posteriormente, se reitera la medida decretada ante la entidad financiera Banco Agrario de Colombia, tal consta en el auto de 2 de mayo de 2016⁷, comunicado mediante oficio 569⁸ del 4 de mayo de la misma anualidad, pero con la expedición de la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1562 del mismo año, la regla general como se dijo en el acápite del marco normativo de este proveído, es la inembargabilidad y quien solicite la excepción debe demostrar por lo menos con prueba indiciaria que lo que pretende embargar es procedente y no de manera general como antiguamente se hacía; luego entonces, la negativa de la medida cautelar no es por el argumento de la inembargabilidad de los bienes de la ejecutada, sino porque la interesada no acreditó que los dineros que se pretenden son embargables, es decir, que la parte demandante no ha cumplido con la carga procesal que le corresponde, por lo tanto, el auto recurrido se encuentra ajustado a derecho y a la jurisprudencia constitucional.

Para reforzar sus argumentos en el auto recurrido la juez de primera instancia, indica que no tiene la claridad y certeza sobre los bienes frente a los que puede recaer la medida y la suma por la cuales va a hacer efectiva la misma, es decir, esta Magistratura considera, que no era procedente el decreto de la medida de embargo, porque se desconoce si los dineros que se encuentran depósitos en la cuentas bancarias cuyo titular es el municipio de Turbaco, son dineros que hacen parte de aquellos que tienen el beneficio de inembargabilidad, en consecuencia, se considera acertada la negativa de la medida cautelar.

⁵ Folios 16-22 cuaderno No. 1

⁶Folios 68-70

⁷Folio 115

⁸Folio 118



2.7 Conclusión

Se colige que la parte demandante no acredita que los dineros que se pretenden embargar, tienen la calidad de inembargables, lo que hace imposible aplicar sobre ellos las excepciones que estableció la jurisprudencia constitucional, puesto que no se encuentra demostrado en el expediente que dichos dineros no correspondan a ninguno de los recursos de que tratan los artículo 594 del C.G.P., ni se advierte otra fuente de recursos del ente territorial demandando, en consecuencia, el auto que negó la medida cautelar se encuentra ajustado a derecho, en consecuencia se confirmará.

En mérito de lo expuesto, se confirmará el auto apelado.

DECISIONES:

PRIMERO: CONFIRMAR, el auto que negó la medidas cautelares, proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, de fecha 3 de marzo de 2017, conforme lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión **CANCÉLESE** su radicación, **ENVÍESE** al despacho de origen, previa anotación en el sistema informativo de administración Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado Ponente