

Cartagena de Indias D.T y C., quince (15) de julio de dos mil dos mil veintidós (2022).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de Control	EJECUTIVO
Radicado	13001-33-33-007-2016-00301-01
Demandante	AMADO QUERUBÍN ORTEGA Y FLOR MARÍA RAMÍREZ REALES
Demandado	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – ARMADA NACIONAL
Tema	<i>Confirma – El titulo ejecutivo constituye una excepción al principio de inembargabilidad, por tratarse de una sentencia judicial que contiene una obligación, clara, expresa y exigible, de origen laboral.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO

Avocado el conocimiento del asunto de la referencia, observa esta Sala que, se encuentra pendiente resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la providencia del veintitrés (23) de febrero de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se decretó una media cautelar de embargo y secuestro.

III.- ANTECEDENTES

Los señores Amado Querubín Ortega y Flor María Ramírez Reales, presentaron demanda ejecutiva¹ contra la Nación, Ministerio de Defensa y la Armada Nacional, con el objeto de que se librara mandamiento de pago por valor de \$37.612.976,04, en virtud de la sentencia judicial, proferida el 13 de marzo de 2018², por el Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 13001-33-33-007-2016-00301-00, mediante la cual se ordenó a la entidad demandada, reconocer y pagar a los demandantes, una pensión de sobreviviente, a partir del 07 de septiembre de 2014, y por un monto equivalente a 1 smlmv.

La demanda antes indicada, correspondió al Juzgado que profirió la decisión que se pretende ejecutar, esto es, al Juzgado Séptimo Administrativo de

¹ Doc. 1 exp. Digital.

² Págs. 14 – 21 Doc. 1 exp. Digital

13001-33-33-007-2016-00301-01

Cartagena, quien mediante auto del 07 de septiembre de 2021³, libró el mandamiento de pago solicitado por la suma pretendida de \$37.612.976,04. Seguidamente, la parte ejecutante solicitó el embargo y secuestro de los dineros contenidos en las cuentas bancarias de la entidad demandada⁴; sin embargo, el Juzgado al resolver dicha solicitud, negó el decreto de la medida, mediante providencia del 30 de noviembre de 2021⁵, por advertir que la misma resultaba abstracta, debido a que los actores no especificaron de forma clara y concreta, cuáles son las entidades bancarias en las cuales se encuentran las cuentas sobre las cuales recaería la medida de embargo.

El 14 de diciembre de 2021, la parte demandante presentó nuevamente solicitud de embargo y secuestro de los dineros consignados en diversas cuentas bancarias⁶, cuya titularidad corresponde a la entidad demandada.

3.1.- Auto apelado⁷.

Mediante providencia del 23 de febrero de 2022, el A-quo resolvió la medida cautelar solicitada, en los siguientes términos:

"RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR el embargo y secuestro de los dineros embargables del **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – COORDINADORA GRUPO PRESTACIONES SOCIALES M.D.N Y DIRECTORA DE ASUNTOS LEGALES DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**, en las cuentas corrientes o de ahorro en los siguientes bancos **AV VILLAS, BANCAFE, AGRARIO, ANGLO COLOMBIANO, CAJA SOCIAL, CITIBANK, COLPATRIA, BILBAO DE VIZCAYA-BBVA, DAVIVIENDA, BOGOTA, DE CREDITO Y COMRCIO (Sic) DE COLOMBIA, OCCIDENTE, DEL PACIFICO, GANADERO, INTERNACIONAL DE COLOMBIA, LLOYDS TSB BANK, MEGABANCO, NACIONAL DEL COMERCIO, POPULAR, SANTANDER, SUDAMERIS, SUPERIOR, TEQUENDAMA, UNION COLOMBIANO, BANCOLOMBIA, BANSUPERIOR-DINERS, PICHINCHA, Y BANCO DE LA REPUBLICA** a nivel nacional, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto. Informar a estas entidades que en este asunto se presentan dos excepciones a la inembargabilidad de recursos públicos, teniendo en cuenta que el título ejecutivo corresponde a un fallo judicial en el cual además se condena al pago de obligaciones de origen laboral.

SEGUNDO: LIMITAR el embargo a la suma de cincuenta y seis millones cuatrocientos diecinueve mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos con seis centavos (\$56.419.464,06).

TERCERO: Las sumas embargadas deberán ser consignadas en la cuenta de depósitos judiciales de este juzgado, cuenta que deberá ser especificada en los oficios correspondientes.

³ Doc. 5 exp. Digital

⁴ Doc. 8 exp. Digital.

⁵ Doc. 10 exp. Digital.

⁶ Doc. 12 exp. Digital.

⁷ Doc. 14 exp. Digital.

13001-33-33-007-2016-00301-01

CUARTO: Por secretaria elabórese los correspondientes oficios a las entidades financieras, indicando los números de identificación de las partes y el número de cuenta de depósitos judiciales de este juzgado."

Como sustento de su decisión, explicó que:

"Esta judicatura puede determinar con claridad que el presente proceso ejecutivo surge a causa de la omisión en el pago de condena impuesta a través sentencia judicial de carácter laboral que el demandado se ha sustraído en su obligación de cancelarla, quebrantando con su omisión los derechos básicos de la parte demandante, desconociendo los lineamientos planteados en nuestra constitución política de Colombia, es decir, los principios que rigen nuestro Estado Social de Derecho.

(...)

Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población

(...)

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son: 1. Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. 2. Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos. 3. Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

(...)

En la misma línea de pensamiento, la Corte Constitucional en sentencia C-1154 de 2008, explicó la procedencia de cada una de las excepciones por ella establecidas (...) 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.

LIMITACIÓN DEL EMBARGO DECRETADO

Las medidas pre cautelativas a decretar, será limitada siguiendo los parámetros fijados por el inciso tercero del Art. 599 del C. G. del P (...)

Así mismo, de acuerdo a lo preceptuado en el canon del numeral 10 del 593 del C.G.P, el embargo no podrá exceder el valor de crédito y las costas más el 50% doble del valor de la ejecución. Así las cosas, el límite a la medida de embargo deprecada se establecerá en cuantía de cincuenta y seis millones cuatrocientos diecinueve mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos con seis centavos (\$56.419.464.06), cantidad estimada sobre el 50% del mandamiento de pago. Tal y como se ilustra a continuación:

VALOR DEL CREDITO	\$37.612.976.04
SUMATORIA DE LOS VALORES	= $\$37.612.976.04 \times 50\%$ = 18.806.488.02/100=
50% DEL VALOR DE LA MEDIDA	\$18.806.488.02
RESULTADO TOTAL	\$56.419.464.06

3.2.- Fundamentos del recurso de apelación⁸.

La entidad demandada recurrió la decisión anterior, argumentando que, el principio de inembargabilidad consagrado en diferentes disposiciones legales, procura la protección de los recursos financieros del Estado, destinados a satisfacer el cumplimiento de sus fines esenciales, a través de la intangibilidad judicial de dichos recursos, para evitar que los mismos, sean objeto de la práctica indiscriminada de embargos, situación que expondría al Estado a una parálisis total, al hacer prevalecer el interés particular de un cobro específico sobre el interés público general.

Así mismo, manifestó que la inembargabilidad no es un principio absoluto, pues de conformidad con lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, la aplicación del beneficio de inembargabilidad, encuentra las siguientes excepciones:

- La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral reconocidas mediante sentencia, con la cual se busca hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; Dichos pagos, deben efectuarse máximo en un plazo de 18 meses posteriores a su ejecutoria, luego de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, y si dichos recursos no son suficientes se podrá acudir a los recursos de destinación específica y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.
- El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias
- Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Luego de ello, plasmó un cuadro donde relacionó cuales son las normas que garantizan el principio de inembargabilidad y el tipo de cuentas bancarias que se encuentran cobijadas o son beneficiarias del mismo.

Por las razones expuestas, solicitó la revocatoria del auto distado el 23 de febrero de 2022, el cual ordenó el embargo y secuestro de determinadas cuentas bancarias, para que en su lugar, se ordene el levantamiento de la medida cautelar decretada.

⁸ Doc. 16 exp. Digital.

IV.- CONSIDERACIONES

4.1. Control de legalidad.

Tramitada la segunda instancia y dado que, 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.

4.2. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la presente demanda, de conformidad con el numeral 5 del artículo 243 y el artículo 244 del CPACA, por tratarse de la apelación de un auto proferido en primera instancia, por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena.

4.3. Problema jurídico

De conformidad con los argumentos expuestos por la parte recurrente, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si:

¿Hay lugar a revocar la providencia recurrida, que ordenó el embargo y secuestro de los dineros consignados en las cuentas bancarias de la entidad demandada, en virtud del principio de inembargabilidad que cubre a los recursos públicos?

4.4 Tesis de la Sala

La Sala procederá a CONFIRMAR la providencia del 23 de febrero de 2022, mediante la cual se decretó el embargo y secuestro de los dineros consignados en las cuentas bancarias de ahorro y corriente de la entidad demandada, por considerar que, el título de recaudo se encuentra entre las excepciones al principio de inembargabilidad, por tratarse de un título ejecutivo constituido por una sentencia judicial que contiene una obligación clara, expresa y exigible, de origen laboral, cuyo pago debe ser satisfecho, de conformidad con la posición adoptada por la jurisprudencia constitucional.

4.5 Marco normativo y jurisprudencial.

4.5.1. De las excepciones al principio de inembargabilidad de las rentas y recursos públicos.

Tratándose de ejecuciones adelantadas ante la jurisdicción contencioso administrativa, el decreto de las medidas cautelares, está regulado por el

13001-33-33-007-2016-00301-01

artículo 599 del CGP, en virtud de la remisión expresa del artículo 306 del CPACA. En ese sentido, el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado, pueden ser solicitadas desde la presentación de la demanda, y pueden llegar a ser limitadas por el Juez hasta lo necesario, sin que resulte indispensable prestar caución alguna, salvo que algún tercero afectado o el ejecutado que proponga excepciones, pida su fijación para garantizar la satisfacción de los eventuales perjuicios que puedan generarse con su materialización.

Por regla general, las medidas cautelares de embargo y secuestro, pueden ser decretadas en los procesos ejecutivos, sin embargo, estas no resultan procedentes de manera automática cuando recaen sobre recursos de entidades públicas, por estar destinados a la satisfacción del interés general.

En efecto, El artículo 63 de la Carta Política, es el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos; este 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 la anterior medida, es prevenir el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos.

En esa misma línea, el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 19^º, consagró como principio rector del sistema presupuestal nacional, la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Al respecto, se indica que si bien debe darse aplicación al principio de inembargabilidad antes referido, la Corte Constitucional, desde vieja data, ha venido sosteniendo que el mismo admite excepciones, por lo que se procederá a analizar la línea jurisprudencial desarrollada por la alta corte, como se pasa a observar:

Mediante sentencia C-546 de 1992, la Corte sostuvo que, el principio de inembargabilidad, no puede afectar los derechos de los trabajadores, quienes requieren de una especial protección. Por ello, manifestó que los actos

^ºARTICULO 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.

13001-33-33-007-2016-00301-01

administrativos que contengan obligaciones laborales, deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, prestar mérito ejecutivo y ser susceptibles de medidas de embargo, para garantizar la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, cuando aquella solo se logre con el embargo de bienes y rentas incorporados al Presupuesto de la Nación, y que en estos casos se aplicaría lo dispuesto en el artículo 177 del CCA -hoy 192 del CPACA-.

Luego, en sentencia C-354 de 1997, al efectuar el estudio de constitucionalidad del artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, destacó que el principio de inembargabilidad resultaba ajustado a la constitución política, bajo el entendido de que el mismo es susceptible de opciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en ellas, y que el procedimiento y los plazos que deben atenderse para el pago de los créditos derivados de sentencias judiciales son los mismos que deben adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, como los que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración, y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto. Así mismo, determinó que la libertad de configuración para determinar cuáles son los bienes inembargables –en desarrollo del artículo 63 C.P.–, no puede desconocer derechos constitucionales o la dignidad humana.

Posteriormente, en sentencia C-1154 de 2008, se reiteró que el principio de inembargabilidad no es absoluto y que por el contrario, admite excepciones tales como (i) la satisfacción de obligaciones de índole laboral, (ii) el pago de sentencias judiciales, y (iii) la cancelación de otros títulos legalmente válidos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En cuanto a la inembargabilidad de los recursos del SGP, señaló que los mismos tienen una destinación social específica, por lo que gozan de una protección constitucional reforzada en comparación con los demás recursos públicos del presupuesto general de la Nación, pero frente a ellos, tampoco resultaba absoluto el principio de inembargabilidad, pues se estimó que las excepciones antes citadas eran aplicables, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Sin perjuicio de lo anterior, advirtió que, si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.

13001-33-33-007-2016-00301-01

De igual manera, insistió en que se precisó que, el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, so pena de embargo, hoy debe entenderse que son diez (10) meses, según lo dispone el artículo 192 del CPACA.

Seguidamente, por medio de la sentencia C-543 de 2013, tras recalcar las excepciones al principio de inembargabilidad y la forma en que operan, se pronunció sobre el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, indicando que la voluntad del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, sino que consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones, advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación, la entidad obligada, en un plazo máximo de 10 días, debe requerir al Fondo de Contingencias para realizar el respectivo pago.

Finalmente, mediante sentencia C-313 de 2014, la Corte señaló que la inembargabilidad no opera como una regla sino como un principio, por lo cual no tenía carácter absoluto y admitía excepciones, debido a que puede entrar en choque con derechos y principios constitucionales, por lo que su aplicación deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, tal como lo hizo en sentencias C-155 de 2004 y C-1154 de 2008.

4.6 CASO CONCRETO

Advierte la Sala que en el sub judice, el A-quo decretó la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante, bajo el argumento de que conforme a lo expuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto, y dentro del asunto, se presenta una excepción a su aplicación, por tratarse de un título ejecutivo contenido en un fallo judicial en el cual, además, se condena al pago de obligaciones de origen laboral, por lo que era procedente decretar el embargo y consiguiente retención de los dineros que el Ministerio de Defensa - Ejército Nacional, posea en las respectivas cuentas bancarias, hasta por la suma de cincuenta y seis millones cuatrocientos diecinueve mil cuatrocientos sesenta y cuatro pesos con seis centavos (\$56.419.464.06).

Por su parte, el recurrente manifestó que las rentas y recursos públicos, están destinados a satisfacer el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por lo que gozan de la protección de inembargabilidad.

Una vez precisado lo anterior, la Sala estima pertinente recordar que si bien el CGP en su artículo 594 ha reiterado la imposibilidad de embargar los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, y el artículo 19 del Estatuto

13001-33-33-007-2016-00301-01

Orgánico de Presupuesto, estableció el principio general de inembargabilidad del mismo; lo cierto es que, de conformidad con la jurisprudencia desarrollada por la Honorable Corte Constitucional, dicha prohibición no es absoluta y debe ser valorada atendiendo las particularidades del caso, y las siguientes excepciones:

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 reconocidos 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.

Revisado el expediente, se tiene que, el título que se pretende ejecutar, está constituido por una decisión judicial adoptada por el Juzgado Séptimo Administrativo, el 13 de marzo de 2018, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado No. 13001-33-33-007-2016-00301-00, mediante la cual se ordenó a la entidad demandada, reconocer y pagar a los demandantes, una pensión de sobreviviente, a partir del 07 de septiembre de 2014, y por un monto equivalente a 1 smmlmv.

Así mismo, se advierte que la sentencia base de ejecución, quedó ejecutoria el mismo día de su proferimiento en audiencia, es decir, el 13 de marzo de 2018, haciéndose exigible ante la jurisdicción contenciosa, el 14 de enero de 2019, una vez transcurridos 10 meses contados desde la ejecutoria de la sentencia, siendo presentada la demanda ejecutiva, el 03 de agosto de 2021, dentro del término de 5 años previstos para la caducidad de la acción.

En tal sentido, resulta claro que, el crédito se enmarca en las dos últimas excepciones que contempla la jurisprudencia constitucional, toda vez que la medida cautelar solicitada tiene por objeto garantizar el pago de una sentencia judicial que contiene una obligación clara, expresa y exigible, de origen laboral; por lo que considera esta Sala que la decisión adoptada por el A-quo se encuentra ajustada a derecho, toda vez que pese a que se trata de recursos que hacen parte del presupuesto general de la nación, estos son susceptibles de embargo dada la naturaleza de la obligación, pues como ya se hizo mención se trata de un derecho reconocido en sentencia judicial, que además hoy es objeto de la acción ejecutiva que se adelanta en contra del Ministerio de Defensa – Armada Nacional y dentro del cual ya se libró

13001-33-33-007-2016-00301-01

mandamiento de pago el 07 de septiembre de 2021, debido a que la entidad estatal deudora no atendió los plazos que la ley dispone para su cancelación.

Concluye esta Sala que, se tiene por cumplida la excepción al principio de la inembargabilidad, por lo que resulta procedente el decreto del embargo y secuestro de los dineros consignados en las cuentas bancarias del Ministerio de Defensa – Armada Nacional. En consecuencia, se CONFIRMARÁ la providencia del 23 de febrero de dos mil veintidós 2022.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar

V.- RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia del veintitrés (23) de febrero de dos mil veintidós (2022), proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las consideraciones antes expuestas.

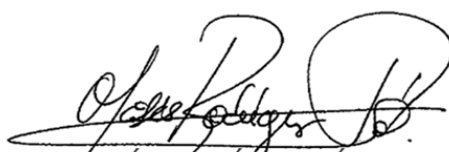
SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

CUARTO: DÉJENSE las constancias que correspondan en los sistemas de anotación y registro.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 023 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ