



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Distrito Especial, Turístico y Cultural de Riohacha, mayo veintisiete (27) de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA:

Medio de Control: EJECUTIVO

Ejecutante: ELENA PUSHAINA Y OTROS

Ejecutado: MUNICIPIO DE HATONUEVO – LA GUAJIRA

Radicación No. 44-001-33-33-001-2015-00210-00

ASUNTO: DECRETA MEDIDAS CAUTELARES

Revisado el expediente, se tiene que el apoderado de la parte ejecutante nuevamente allegó el 14 de abril de 2021¹ solicitud de embargo y secuestro de los recursos propios o de carácter inembargables que tenga o llegare a tener el ente demandado en la cuenta corriente No. 02216937867 en la entidad financiera Bancolombia sucursales de Riohacha, Hatonuevo y Fonseca – La Guajira principalmente, la cual se encuentra destinada al manejo de los recursos provenientes del SGP sector educación; solicitud que fue ampliada argumentativamente mediante mensaje de datos presentado el 15 de abril de 2021².

Cabe resaltar por parte del Despacho, que con anterioridad se había presentado dicha solicitud, y mediante providencia de calenda 29 de enero de 2020³, esta agencia judicial decidió abstenerse de resolver la misma hasta tanto la sección segunda del Honorable Consejo de Estado emita la sentencia de unificación sobre los embargos de recursos públicos inembargables⁴. No obstante, una vez revisado el portal web de la máxima corporación administrativa se logró constatar que aun no se ha proferido tal decisión, motivo por el cual, ante el lapso transcurrido se atenderá la solicitud deprecada por la parte ejecutante.

¹ Folios 291 a 295 del expediente.

² Folios 296 a 299 del expediente.

³ Folios 283 a 285 del expediente.

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019). Expediente: 080012333000201300565-02. N.º Interno: (1128-19). Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Demandante: Artemo Fontalvo Granados.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

CONSIDERACIONES

La Honorable Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha tenido la oportunidad de enfatizar los bienes que tienen el carácter de inembargables conforme lo demanda el artículo 63 de nuestra Constitución Política⁵, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal, siendo una garantía de especial protección que recae en proteger los recursos destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población, ya que de no ser así, permitiéndose el embargo de todos los recursos y bienes públicos *“(i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior⁶.”*

Sin embargo, resalta esta agencia judicial, que este principio no es absoluto sino relativo, ya que la misma Corte Constitucional ha contemplado las 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 son⁷:

- (i) **Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral** con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁸.
- (ii) **Pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁹.

⁵ “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Baron y Alejandro Martinez Caballero.

⁷ Sentencia C-543/13.

⁸ C-546 de 1992

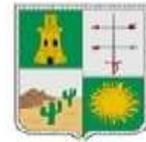
⁹ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos 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.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.¹⁰.
- (iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)¹¹. (Subrayas del Despacho)

De lo anterior se concluye que, podrán ser embargados los recursos que posean las entidades públicas, siempre y cuando los ingresos de los rubros que se pretenden embargar, se encuentren acordes con las actividades que generaron la obligación a favor del ejecutante, es decir, si se pretende el embargo de recursos de salud, solo procedería en el caso de obligaciones causadas en este sector.

Al descender al caso concreto, considera esta agencia judicial que resulta procedente decretar las medidas de embargo solicitadas por ser precisamente el título de ejecución una **sentencia judicial** a favor de la parte ejecutante y en contra del deudor, circunstancia que alude a la segunda causal de excepción, sobre la cual la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha admitido en la Circular No. 007 del 19 de octubre de 2016¹² la procedibilidad del embargo de recursos que por su naturaleza gozan de la protección de inembargabilidad con fundamento en la sentencia C-1154 de 2008 emitida por la Corte Constitucional:

“Existe entonces un soporte constitucional, legal y jurisprudencial, protector del principio de inembargabilidad de los recursos públicos de obligatoria observancia por parte de los jueces y funcionarios administrativos. No obstante, la inembargabilidad no es un principio absoluto. En efecto existen una serie de excepciones contenidas tanto en instrumentos legales, como en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, que permiten la aplicación de medidas cautelares sobre bienes o recursos públicos, en principio cobijados con dicha protección. En este sentido, la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1154 de 2008, limitó el beneficio de inembargabilidad cuando se trate de:

¹⁰ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

¹¹ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² “LINEAMIENTOS DE PREVENCIÓN Y DEFENSA JURÍDICA EN MATERIA DE MEDIDAS CAUTELARES CONTRA RECURSOS PÚBLICOS INEMBARGABLES”



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia

Rama Judicial

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha



SIGCMA

(...)

- ii) **EL PAGO DE SENTENCIAS JUDICIALES** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, tal y como se postuló en la sentencia C-354 de 1997, donde además la Corte señaló que en tratándose de providencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, era menester acatar los plazos para su cumplimiento y ejecución señalados en los artículos 176 (30 días contados desde la comunicación de la sentencia) y 177 del C.C.A. (18 meses después de la ejecutoria de la sentencia), trascurridos los cuales es viable ordenar el embargo de los recursos del presupuesto, comenzando con el rubro destinado al pago de sentencias y conciliaciones."

De igual forma, recientemente el Honorable Consejo de Estado a través de un fallo de tutela ordenó al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar que dictara nueva providencia donde procediera a aplicar los lineamientos fijados por la Corte Constitucional y procediera a decretar las medidas cautelares de embargo solicitadas sobre las cuentas de la Fiscalía General de la Nación donde reposen recursos destinados al pago de sentencias y conciliación y aquellos de libre destinación, y en caso de ser insuficientes ampliara la medida con miras a afectar los dineros que se encuentren incluidos en el presupuesto general de la nación. Veamos¹³:

"2.4.3.2. Principio de inembargabilidad y excepciones al mismo, contenidas en las sentencias citadas como desconocidas

93. La Corte Constitucional ha destacado que el artículo 63 de la Carta¹⁴ representa el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos, en tanto facultó expresamente al legislador para incluir excepciones adicionales a las consagradas en la norma en cita, encontrando 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 Estado¹⁵.

¹³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA. Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021). Referencia: TUTELA. Radicado: 20001-23-33-000-2020-00484-01 Demandante: JOSÉ DAVID FLOREZ RODRÍGUEZ. Demandado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR.

¹⁴ Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y **los demás bienes que determine la Ley**, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

¹⁵ 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, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C 543 de 2013.



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

94. Sin embargo, la jurisprudencia también ha aclarado que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del legislador debe ejercerse dentro de los límites trazados por la Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, los principios de efectividad de los derechos y 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 otros¹⁶.

95. Siendo ello así ha precisado que, el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, pero que, 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, por cuanto el postulado de la prevalencia del interés general comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

96. 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; 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, excepción que fue consagrada desde la sentencia C-354 de 1997, en la que 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” y, la tercera excepción la constituye el cobro de los títulos emanados del Estado que contienen una obligación clara, expresa y exigible¹⁷.

97. Las circunstancias excepcionales referidas mantienen plena vigencia con respecto la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación aun con la existencia en el ordenamiento del artículo 594 del Código General del Proceso, el cual debe interpretarse con los parámetros establecidos por la Corte, pues únicamente así es dable garantizar los principios y valores contenidos en la Carta, exigiéndose sí que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado, lo cual ocurrió en el caso concreto y, adicionalmente, el proceso ejecutivo ha sido ineficaz para lograr el pago efectivo de la obligación, causándose intereses moratorios.

98. Sin embargo, en los casos de pagos de sentencias judiciales **el juez debe decretar inicialmente el embargo sobre las cuentas destinadas al pago de**

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias C-354 de 1997, C-563 de 2003, entre otras.

¹⁷ 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.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia

Rama Judicial

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**



SIGCMA

conciliaciones y sentencias judiciales y de las cuentas de libre destinación y si tales recursos no son suficientes para cubrir el monto de la acreencia deberá decretar el embargo de las que tengan destinación específica, para garantizar el real y efectivo acceso a la administración de justicia.

99. De la ratio de las sentencias de constitucionalidad que han precisado las excepciones a la regla general de inembargabilidad, resulta forzoso concluir que el artículo 594 del Código General del Proceso debe interpretarse teniéndolas en cuenta, esto es, incluyéndolas a la hora de darle alcance en el caso concreto, a efectos de hacer efectivos derechos y principios de raigambre fundamental, respecto de los cuales la aplicación de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría nugatorios.

100. Lo anterior, por cuanto **si la entidad solamente tiene cuentas en las que maneje recursos de naturaleza inembargable, ello llevaría implícita la imposibilidad de cobrar la acreencia y la sentencia judicial que condenó al Estado caería en el vacío o quedaría al arbitrio de la entidad si la paga o no.**

102. Al aplicar el marco teórico al caso concreto y advertir que no obstante el tiempo que ha transcurrido entre la condena dictada por esta jurisdicción le ha sido imposible al accionante hacerla efectiva, la Sala amparará los derechos del actor y de los coadyuvantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y, en ese orden dejará parcialmente sin efectos las providencias del 28 de enero y del 3 de noviembre de 2020, por medio de las cuales: i) negó la medida cautelar de embargo sobre los dineros de la Fiscalía General de la Nación que hicieran parte del Sistema General de Participaciones; y ii) decidió no reponer el auto del 28 de enero de 2020, respectivamente, en el proceso ejecutivo radicado bajo el núm. 20001-33-33-004-2017-00355-00, promovido por el accionante y otros contra la Fiscalía General de la Nación, en cuanto negaron el embargo de los dineros de la entidad con respecto a las cuentas del Sistema General de Participaciones.

103. Lo anterior, con el fin de que se dicte una nueva providencia, teniendo en cuenta los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en las sentencias de constitucionalidad invocadas por el accionante y los fijados en esta providencia, para lo cual deberá requerir previamente a la Fiscalía General de la Nación para que, garantizando los principios de lealtad procesal y los derechos del accionante.”
(Negrillas y subrayas fuera del texto)

Al respecto, es preciso dictar la medida de embargo o conservando la línea argumentativa que se ha fincado dentro del presente asunto, y bajo las directrices anteriormente ordenadas de la siguiente manera:

➤ **Argumentación relacionada**

Por regla general, los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, de destinación específica y los destinados al Sistema de Seguridad



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Social Integral son inembargables, según lo disponen los artículo 48 de la Constitución Política, 19 del Decreto 111 de 1996 “*Estatuto Orgánico del Presupuesto*”, 91 de la Ley 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos*”, y el artículo 134 de la Ley 100 de 1993; sin embargo, esta regla general encuentra su excepción en aquellos casos en que se ven afectados los derechos fundamentales de los pensionados a la seguridad social, al reconocimiento de la dignidad humana, al acceso a la administración de justicia y a la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, cuando lo que se pretende es obtener el pago de una acreencia de carácter laboral o pensional, como lo ha considerado pacíficamente la Honorable Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-546 de 1992, C-017 de 1993, C-103 de 1994, T-025 de 1995, C-354 de 1997, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, C-192 de 2005, y más recientemente en la C-1154 de 2008.

El artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 preceptúa:

“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.” (Negrillas y subrayas fuera del texto)*

En el presente asunto el título de recaudo se encuentra constituido por la sentencias de segunda instancia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira de fecha 10 de octubre de 2013, en la cual se reconocieron **obligaciones laborales** del municipio de Hatonuevo respecto de las demandantes, por haber laborado (Cocina, aseo y mantenimiento) durante determinado tiempo en distintas instituciones educativas del



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativo de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

Municipio sin haberse celebrado un contrato de trabajo, motivo por el cual se declaró la existencia de la relación laboral y el pago de los salarios y prestaciones sociales que en derecho le correspondían.

Así las cosas, podemos establecer que el título de ejecución se encuadra dentro de las excepciones delimitadas por la Corte Constitucional, debido a que se trata de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial por haber prestado servicios en instituciones educativas (**sector educación**). En consecuencia, pueden ser afectadas con medidas de embargo **i)** los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados para ese sector y los del propósito general, **ii)** los recursos propios de libre destinación, y **iii)** los que no tengan destinación específica conforme a lo prescrito en el parágrafo del artículo 3º de la Ley 617 de 2000.

Resulta de potísima necesidad dedicar un aparte al tema referente a la *“Inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones en vigencia del Acto Legislativo No 1 de 2001.”* Al respecto se dijo en la sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008, lo siguiente:

“5.1.- El Acto Legislativo No. 1 de 2001 sustituyó la participación de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, el Situado Fiscal y las transferencias complementarias (originariamente previstas en la Carta de 1991), y creó el Sistema General de Participaciones como el instrumento a través del cual las entidades territoriales ejercen su derecho a participar en las rentas nacionales (art.287 CP).

*El SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para atender los servicios a su cargo y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación¹⁸. El Acto Legislativo No. 1 de 2001 dispuso que los recursos del SGP de los departamentos, distritos y municipios, se destinarían "a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y **los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media**, garantizando la prestación de los servicios y a ampliación de cobertura". Su configuración puntual fue dada en la Ley 715 de 2001, según la cual el SGP estaría conformado por: **(1) una participación con destinación específica para el***

¹⁸ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias - C-671 de 2002, C-871 de 2002, C-566 de 2003, C-568 de 2004, C-1118 de 2004 y C-423 de 2005, entre otras.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia

Rama Judicial

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**



SIGCMA

sector educación, (2) una participación con destinación específica para el sector salud, y (3) **una participación de propósito general**¹⁹.

5.2.- Los recursos del SGP tienen una especial destinación social derivada de la propia Carta Política, de manera que en virtud de ella gozan de una protección constitucional reforzada en comparación con los demás recursos públicos del Presupuesto General de la Nación. Es por ello que resulta constitucionalmente legítimo que el Legislador haya previsto la inembargabilidad de dichos recursos como una medida para asegurar su inversión efectiva. En este sentido, en la Sentencia C-793 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte explicó lo siguiente:

"De acuerdo con lo expuesto, la norma acusada (art. 18 de la Ley 715), al disponer la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del Sistema General de Participaciones con destino al sector educativo, constituye un desarrollo legislativo razonable del mandato contenido en el artículo 63 de la Constitución. Esto es así en tanto la protección de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educativo tiene como finalidad el cumplimiento de las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales y, por ello, no pueden estar sujetos a la eventualidad de medidas cautelares que impidan la ejecución de los correspondientes planes y programas.

Además de la finalidad de interés general involucrada en aquella medida del legislador, debe considerarse que el acreedor de las entidades mencionadas no queda desprotegido puesto que la inembargabilidad no se extiende a la totalidad de los bienes de las entidades territoriales, sino que tal forma de protección dada por la norma acusada se limita a los dineros del Sistema General de Participaciones. No puede desconocerse tampoco que el hecho de prohibir el embargo de determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar".

Esta regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP fue reiterada en otras decisiones de esta Corporación, entre las cuales se destacan las Sentencias C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, C-192 de 2005, MP. Alfredo Beltrán Sierra y T-1194 de 2005, MP. Jaime Araújo Rentería.

5.3.- Sin embargo, en estas mismas decisiones la Corte dejó claro que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución.

En las providencias referidas, esta Corporación aclaró que las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto eran aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Al respecto, en la Sentencia C-793 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, se analizó el

¹⁹ Esta regulación fue objeto de modificación en el Acto Legislativo No. 4 de 2007 y en la Ley 1176 del mismo año, en los términos que más adelante se explican.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación²⁰. La Corte declaró la constitucionalidad de dicha norma, pero la condicionó precisando que si bien era válida la regla general de inembargabilidad, también debía proceder el embargo en casos excepcionales. Dijo entonces:

“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**. 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–**”.

Siguiendo esta línea, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables²¹. La Corte insistió en que la regla

²⁰ 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”. (Se subraya el aparte demandado en aquella oportunidad).

²¹ "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 calidad”. (Se subraya el aparte demandado en aquella oportunidad). Esta regulación fue objeto de modificación en el Acto Legislativo No. 4 de 2007 y en la Ley 1176 del mismo año, en los términos que más adelante se explican.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia

Rama Judicial



SIGCMA

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha

general es la inembargabilidad, pero de nuevo aceptó el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general. Los argumentos para sustentar esta tesis fueron los siguientes:

"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.

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



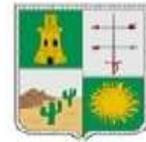
Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia

Rama Judicial

Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha



SIGCMA

recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.

En suma, en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2001 la Corte dejó en claro que la posibilidad de imponer medidas cautelares sobre recursos del SGP, sólo procedía para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con el destino de los recursos del SGP (educación, salud, saneamiento básico y agua potable).

Ahora bien, los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales están definidos en el parágrafo del artículo 3° de la Ley 617 de 2000⁶⁰, según el cual "para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado"²².

Por un lado, se mantiene la posibilidad (excepcional) de imponer medidas cautelares sobre recursos de las entidades territoriales, pues de lo contrario se dejarían sin efecto los principios constitucionales antes mencionados; por el otro, se restringe su alcance a los ingresos corrientes de libre destinación, pues de lo contrario se dejaría sin efecto el destino social constitucional de los recursos del SGP. De esta manera, el embargo de los demás bienes de las entidades territoriales no queda sujeto a las restricciones propias del SGP, lo cual permite acudir a otras fuentes para asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios, sin afectar de manera desproporcionada los principios de continuidad, calidad y cobertura en materia de educación, salud, saneamiento básico y agua potable de los sectores más vulnerables de la sociedad, que por lo mismo requieren una atención prioritaria de parte del Estado y las autoridades que lo representan."

En ese orden de ideas, considera esta agencia judicial que debe reiterarse la orden de afectar con las medidas de embargo las cuentas que aun cuando posean el carácter de inembargables, se debe restringir su alcance en prevalencia de otros valores constitucionales que conducen a obtención de los fines esenciales del Estado, ya que la actividad que prestaban las accionantes se encuentran delimitadas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001²³.

²² La expresión "o acto administrativo", fue declarada exequible en la Sentencia C-579 de 2001, MP. Eduardo Montealegre Lynett, "en el sentido de que sólo cubre aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial -Asambleas y Concejos-, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia".

²³ "Artículo 15. Destinación. Los recursos de la 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.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

En virtud de tal postulado, y por ser procedente se decreta la medida de embargo solicitada, no sin antes precisar que se limitará en la suma de doscientos seis millones trescientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos con sesenta y ocho centavos (\$ 206.384.474,68), correspondiente al capital más un 50%, de conformidad a lo establecido por el numeral 10, del artículo 593 del Código General del Proceso; medida que afectará en primer término los recursos pertenecientes a las cuentas destinadas para el pago de conciliaciones y sentencias judiciales, y caso de ser insuficientes, también comprenderá: **i)** los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados para el **Sector Educación** y los del **propósito general**, **ii)** los recursos propios de libre destinación, y **iii)** los que no tengan destinación específica conforme a lo prescrito en el párrafo del artículo 3º de la Ley 617 de 2000.

Es dable resaltar que, en el caso que se efectúe alteración al orden del embargo, esto es, afectándose primeramente las cuentas del Presupuesto General de la Nación, las entidades financieras no podrán utilizar tal circunstancia para abstenerse de tomar nota del embargo y poner a disposición de esta agencia judicial los recursos pertinentes, sino que deberá la entidad ejecutada acudir al Despacho para colocar de presente tal situación, aportando para la procedencia del desembargo certificación de cuáles son las cuentas destinadas al pago de sentencias y conciliaciones judiciales, y aunado a ello, justificación de que los dineros que allí reposan alcanzan a cubrir la totalidad de la obligación.

En mérito de lo brevemente expuesto, se

DISPONE:

PRIMERO: Decrétese el embargo y retención de los de los dineros de los **recursos propios o de carácter inembargables** que tenga o llegare a tener el ente demandado en las cuentas de ahorro y corrientes de Bancolombia a nivel nacional, y principalmente, previa verificación de que la cuenta se encuentra destinada al manejo de los recursos provenientes del SGP sector educación, la **cuenta corriente No. 02216937867** en la

15.3. Provisión de la canasta educativa.

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



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

entidad financiera Bancolombia sucursales de Riohacha, Hatonuevo y Fonseca – La Guajira, circunscribiendo la medida solicitada a la suma de **doscientos seis millones trescientos ochenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y cuatro pesos con sesenta y ocho centavos (\$ 206.384.474,68)**, correspondiente al capital más un 50%, conforme a lo expresado en la parte motiva.

Para tal efecto, la medida afectará en primer término los recursos pertenecientes a las cuentas destinadas para el pago de conciliaciones y sentencias judiciales, y caso de ser insuficientes, también comprenderá los recursos que se encuentren en las cuentas del Presupuesto General de la Nación como se indicó anteriormente.

En el caso que se efectúe alteración al orden del embargo, esto es, afectándose primeramente las cuentas del Presupuesto General de la Nación, las entidades financieras no podrán utilizar tal circunstancia para abstenerse de tomar nota del embargo y poner a disposición de esta agencia judicial los recursos pertinentes, sino que deberá la entidad ejecutada acudir al Despacho para colocar de presente tal situación, aportando para la procedencia del desembargo certificación de cuáles son las cuentas destinadas al pago de sentencias y conciliaciones judiciales, y aunado a ello, justificación de que los dineros que allí reposan alcanzan a cubrir la totalidad de la obligación.

SEGUNDO: Por secretaría, comuníquese la medida al Gerente y/o Tesorero de la entidad ejecutada, y al representante legal de la entidad bancaria relacionada en el numeral anterior, advirtiéndoles que las medidas recaerán también sobre los recursos propios y de carácter inembargables que posea la entidad por enmarcarse el título ejecutivo en una de las causales de excepción delimitadas por la Corte Constitucional, conforme al análisis efectuado en la parte considerativa de este proveído, sin que se avale la posibilidad de abstenerse de aplicar la orden aquí emitida en virtud del procedimiento contenido en el parágrafo 594 del Código General del Proceso, ya que fue debidamente estudiada la procedencia de las medidas decretadas.

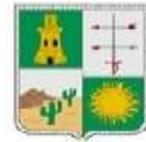
Igualmente, se les advierte a las entidades encargadas de consumir los embargos que de conformidad con lo establecido en el Parágrafo 2 del Artículo 593 de la Ley 1564 de 2012, con la recepción del oficio queda consumado el embargo, y en el evento de desacato a



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



República de Colombia
Rama Judicial



SIGCMA

**Jurisdicción Contencioso Administrativa de La Guajira
Juzgado Primero Administrativo Mixto del Circuito de Riohacha**

esta orden, responderá por dichos valores e incurrirá en multa de dos (2) a cinco (5) salarios mínimos, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias y penales a que haya lugar.

TERCERO: Los recursos que se llegaren a retener en cumplimiento de la orden de embargo, serán puestos a disposición de este Despacho en la cuenta de depósitos judiciales No. 440012045001 del Banco Agrario, a nombre de este proceso y Despacho Judicial.

CUARTO: Como canal digital único de comunicación para los trámites del presente proceso se establece el correo electrónico j01admctorioha@cendoj.ramajudicial.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

CEILIS RIVEIRA RODRIGUEZ

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 001 ADMINISTRATIVO DE RIOHACHA

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:

58d9647573e82c07a52569db2195ac48bd2279d87a28dca9a7915c716142f85c

Documento generado en 27/05/2021 07:55:04 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>