

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SEXTO (6º) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ – DISTRITO JUDICIAL DEL TOLIMA.

Ibagué, veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Referencia: 73001-33-33-006-2016-00097-00
Demandante: JUAN HUGO SÁNCHEZ MALUCHE
Demandado: LA NACION – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO- RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL

EJECUTIVO

En atención al escrito obrante a folios 6 al 8 presentado por la apoderada de la entidad demandada, en el que solicito el levantamiento de las medidas cautelares, en razón a que las cuentas son inembargables, de conformidad a la Ley 179 de 1994 por medio de la cual se modificó la Ley 38 de 1989 "Órganica del Presupuesto", a la Ley 1365 de diciembre de 2009, el artículo 177 del CCA y a los preceptos constitucionales de los artículos 151 y 352 de la Carta Política, procede el despacho a realizar las siguientes,

CONSIDERACIONES

El problema jurídico a resolver, consiste en determinar si proceden las medidas cautelares sobre dineros que por disposición legal tiene el calificativo de inembargables.

Es importante tener en cuenta que cuando el Estado actúa como deudor de obligaciones, debe responder por el pago con su patrimonio; empero, nuestra Carta Política en su artículo 63 enseña que bienes no pueden ser perseguidos por los acreedores, así:

"Art. 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."

La norma antes citada asigna a la ley la determinación de los demás bienes que no pueden ser objeto de medida cautelar.

Ahora bien, los artículos 356 y 357 ibídem, modificados por el Acto Legislativo 1º de 2001, en nada hicieron referencia a la inembargabilidad de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, pero, el legislador en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 63 aludido, dispuso en diferentes normas la inembargabilidad de los recursos que por transferencias le correspondan a los entes territoriales, en especial, para educación y salud.

Por lo tanto, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, establece la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, como de los bienes y derechos de los órganos que la conforman.

Por otra parte, en la sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008 la Corte analizó el aspecto de la inembargabilidad de recursos públicos y allí 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.

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."

(...)

*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 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 está 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.

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.

(...) 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.

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.

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 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".

Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad, y apunta a la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca.

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

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".

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 judicial. 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." (Lo resaltado es de la Sala).

De acuerdo con los antecedentes jurisprudenciales antes citados, se concluye sin duda alguna que frente al principio de inembargabilidad de los recursos públicos no puede considerarse como **absoluto**, razón por la cual existen tres (3) excepciones a la regla, que consisten en: **a)** La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, **b)** El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y **c)** Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En el caso sub iudice la obligación que se pretende ejecutar por el extremo activo a través de la acción ejecutiva instaurada, surge de la sentencia judicial que impuso una condena a la **NACION – MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO- RAMA JUDICIAL – DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL**, la cual una vez quedo ejecutoriada y originó una obligación clara y expresa.

La providencia antes mencionada quedó ejecutoriada el 11 de enero de 2011, teniendo en cuenta la certificación obrante a folio 44 del expediente reverso.

Por otra parte, no es suficiente con que la obligación sea clara y expresa, sino que ésta sea exigible, que pueda demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición. El artículo 177 del C.C.A. (vigente para la época de los hechos) preveía que la condenas a entidades territoriales al pago de cantidades liquidadas de dinero serían ejecutables ante la justicia ordinaria 18 meses después de su ejecutoria; por lo cual, tan solo vencido éste término podía ser ejecutada la sentencia.

Por consiguiente, nuestra jurisprudencia constitucional establece que procede el embargo de los recursos presupuesto en "primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos"

En el caso sub examine, en el auto que ordenó el embargo y retención de los dineros de fecha 30 de marzo de 2017 se señaló que la medida no se debía materializar sobre los dineros que por disposición legal o constitucional correspondan a recursos inembargables del demandado.

Lo anterior indica que en ningún momento el administrador de justicia está transgrediendo el principio de inembargabilidad de los bienes, ya que se indicó que la medida se debe hacer efectiva sobre los bienes que legal y constitucionalmente se pueden embargar.

Por lo antes expuesto, este Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR lo solicitado por la entidad ejecutada de conformidad a lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: Estarse a lo resuelto en el auto del 30 de marzo de 2017, por medio del cual se decretó el embargo y retención de los dineros que legal y constitucionalmente sean embargables.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Andrea del Pilar Amaya
ANDREA DEL PILAR AMAYA

Juez Ad hoc