

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

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

Ibagué, cinco (05) de diciembre 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 63 al 64 presentado por el apoderado de la entidad demandada, en el que solicito se reintegre el dinero que fue embargado del Banco BBVA, cuenta número 00130362720200919342 de la Rama Judicial, que corresponde a la suma de \$221.015,47, pues argumenta el togado que "no es posible realizar este retiro ya que se trata de un depósito de ahorro en establecimiento de crédito, y el realizar esta actuación se transgrede las disposiciones contenidas en el inciso 2 del artículo 594 del Código General del Proceso."

"Por otro lado, me permito informarle que las cuentas de la Seccional y del Ejecutivo, son de carácter inembargables, de conformidad a la Ley 179 de 1994, por medio de la cual se modificó la Ley 38 de 1989 "Orgánica del Presupuesto", a la Ley 1365 de diciembre de 2009, al artículo 177 de 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 es procedente ordenar el reintegro del dinero que fue embargado del Banco BBVA, cuenta número 00130362720200919342 de la Rama Judicial, que corresponde a la suma de \$221.015,47, teniendo en cuenta que se trata de un depósito de ahorro en establecimiento de crédito, y vulnera las disposiciones contenidas en el inciso 2 del artículo 594 del Código General del Proceso.

Reitero nuevamente a la entidad ejecutada, 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 norma antes citada asigna a la ley la determinación de los demás bienes que no pueden ser objeto de medida cautelar.

Así mismo, 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.

Además el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), respecto a la inembargabilidad señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que la conforman.

No obstante lo anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducente 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 4º 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 (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts 6º, 55, inc. 3º)"

De acuerdo con lo anterior, el artículo 594 del Código General del Proceso, consagró una lista de los bienes excluidos de la figura de embargo, reiteró como tal los incorporados al presupuesto general de la Nación, e indicó las instrucciones para proceder cuando, pese a la prohibición, se ordenará la retención de aquellos, esta disposición reza lo siguiente:

"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.

(...)

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

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.

Corolario de lo anterior, si bien es cierto el artículo 594 del Código General del Proceso contempla en el numeral 2° que son inembargables los depósitos de ahorro en establecimiento de crédito, es necesario aclarar que hay ciertos componentes del erario que gozan de la protección especial por la Constitución Política y la Ley para evitar la sustracción del patrimonio público como responsable del pago de las obligaciones, la regla de inembargabilidad se inaplica, como ocurrió en el caso sub iudice que venció el plazo para que la ejecutada cumpliera voluntariamente, es decir, que no cumplió con el pago total de la obligación contenida en la sentencia base de la ejecución.

En consecuencia, no es procedente reintegrar el dinero que fue retirado del Banco BBVA, cuenta número 00130362720200919342 de la Rama Judicial, que corresponde a la suma de \$221.015,47, es decir, que estos dineros constituyen una garantía de la obligación que tiene la demandada con el ejecutante.

Todo lo esgrimido permite establecer que la medida cautelar efectiva por el Banco BBVA, cuenta número 00130362720200919342 de la Rama Judicial, pese a ser inembargable de conformidad con el artículo 594 del Código General del Proceso, podía ser objeto de retención

Finalmente, se trae a colación la Providencia de fecha 21 de julio de 2017, Consejero Sustanciador CARMELO PERDOMO CUÉTER, que respecto a la inembargabilidad de recursos públicos expuso lo siguiente:

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

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

En relación con este marco normativo, la Corte Constitucional ha precisado que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no pueda ser absoluto¹. Así en la sentencia C-1154 de

2008 recogió su posición jurisprudencial para señalar que si bien es necesario preservar y defender aquella prescripción «ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana», existen tres excepciones frente a su aplicación. La primera surge cuando es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidos; y la tercera se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible².

En cuanto a la segunda de las salvedades, a saber, atinente al pago de sentencias, su fundamento jurisprudencial radica en la sentencia C-354 de 1997 de la misma Corporación. Con ella se efectuó control abstracto sobre el citado artículo 19 del EOP (que por ser de naturaleza compilatoria, se entiende referido materialmente al artículo 6 de Ley 179 de 1994) y, tras destacar los límites trazados en tomo al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional dispuso que el precepto acusado era exequible solamente si se interpretaba en el siguiente sentido:

[...] que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Esta lectura encuadró en un contexto normativo anterior al introducido por el CP ACA y, por esto, su contenido debe adecuarse a las novedosas prescripciones que regulan el litigio administrativo. Además, la prioridad dada al embargo del rubro contemplado para pagar sentencias y conciliaciones enfrenta actualmente una restricción legal expresa, contenida en el parágrafo 2 del artículo 195 de dicha codificación, que ordena:

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

[...]

² Corte Constitucional, sentencia C 1154-08, expediente D-7297, M.P. Clara Inés Vargas Hernández:

«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".

[...]

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".

[...]

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

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

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

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato". Sin embargo, esta regla encuentra un límite en la proscripción del embargo, tanto de los recursos asignados por las entidades públicas para el pago de sentencias y conciliaciones, como de los pertenecientes al Fondo de Contingencias de que trata la Ley 448 de 1998^{11 12 13} (CPACA, artículo 195).

5.2 Subreglas para embargar recursos incorporados al presupuesto general de la Nación en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con la jurisprudencia constitucional como fundamento, esta Corporación ha desarrollado una serie de criterios específicos para tramitar la retención de los bienes y recursos públicos que ostentan el carácter especial de inembargabilidad.

La disertación más amplia al respecto fue expuesta por la sala plena en auto de. 22 de julio de 1997, con el cual estableció tres hipótesis para relativizar el rigor del principio de inembargabilidad del presupuesto de la Nación:

La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales. Excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el 177 del C.C.A.; en la sentencia C - 546 de la Corte Constitucional; y en el art 75 de la ley 80 de 1993."

Las novedades de este diseño normativo frente al formulado por la Corte Constitucional, radican en que de los títulos emanados por la Administración solo están exceptuados los que contemplan créditos laborales y, por otra parte, en que se incluyen en ese tratamiento especial las obligaciones derivadas de contratos estatales. La subregla exceptiva reiterada es aquella que se aplica a la ejecución de sentencias judiciales.

Adicionalmente, con auto de 19 de febrero de 2004, la sección tercera de esta Colegiatura precisó que los recursos parafiscales pueden ser embargados pese a ser tenidos en cuenta dentro del presupuesto general de la Nación. debido a que se incorporan a este tan solo para registrar la estimación de su

En conclusión, frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.

Por último, impera destacar que una vez ha sido decretada la medida cautelar que implique retención o sustracción de bienes o recursos públicos de carácter inembargable, la legislación ha previsto mecanismos procesales para proteger la sostenibilidad financiera o presupuestal de la entidad ejecutada. El primero de ellos consiste en la posibilidad de que, según el artículo 597 del CGP, tienen el procurador general de la nación, el ministro del respectivo ramo, el alcalde, el gobernador y el director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado de solicitar el levantamiento de las medidas cautelares ejecutadas sobre recursos públicos. También consagra el parágrafo del artículo 599 de la misma codificación que el ejecutado podrá solicitar que el embargo o secuestro decretado recaiga sobre otro de los bienes de su propiedad, salvo cuando se trate de un embargo fundado en garantía real.

Es importante manifestar nuevamente que 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.³

Todo lo esgrimido permite establecer que la medida cautelar efectiva por el Banco BBVA, cuenta número 00130362720200919342 de la Rama Judicial, pese a ser inembargable de conformidad con el artículo 594 del Código General del Proceso, podía ser objeto de retención y de traslado al patrimonio del acreedor.

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 líquidas 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.

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.

³Sentencia del Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda –Subsección B- Medio Control: Proceso Ejecutivo. Expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014). Demandante: MIGUEL SEGUNDO GONZALEZ CASTAÑEDA. Demandado: NACION- MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL- FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO. Tema: Excepción al carácter inembargable

Lo anterior indica que en ningún momento el administrador de justicia está transgrediendo el principio de inembargabilidad de los bienes, máxime cuando existe providencia del Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo- -Sección Segunda- Subsección B-, Consejero Sustanciador CARMELO PERDOMO CUETER de fecha 21 de julio de 2017, que como se dijo en líneas anteriores hay excepciones en las que esta regla general debe ceder, para garantizarles los derechos constitucionales de los administrados.

Por lo antes expuesto, este Despacho

RESUELVE

PRIMERO: Reconózcase personería adjetiva al abogado FRANKLIN DAVID ANCINEZ LUNA, identificado con cédula de ciudadanía número 1.110.466.260 de Ibagué, y con T.P. No. 84.221 del C. S. de la J., como apoderada judicial de la parte demandada, en la forma, términos y para los efectos del poder conferido.⁴

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

TERCERO: 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
Juez Ad hoc