



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL
DE SINCELEJO**

Sincelejo, mayo veintidós (22) de dos mil diecisiete (2017)

CUADERNO DE MEDIDAS CAUTELARES

Proceso Ejecutivo

Expediente N° 70001-33-31-002-2008-00054-00

Ejecutante: Víctor Manuel Terán Acosta

Ejecutado: E.S.E. INMACULADA CONCEPCIÓN DE SUCRE.

El apoderado judicial de la parte ejecutante, en memorial allegado a fecha 3 de mayo de 2017¹, solicita:

1. Solicita el 100% del embargo y secuestro de los dineros que *posea* la Entidad Demandada –Nit No. 823.001.901-1, en cuentas corrientes y de ahorro en el Banco Pichincha en Bogotá.
2. Solicita el embargo y secuestro de los dineros que *posea* la Entidad demandada en cuentas corrientes y de ahorro en el Banco Pichincha –Bogotá- en las proporciones que indica la Ley, los cuales provienen de la venta de servicios a las EPS del régimen subsidiado. Dicha medida es procedente por los argumentos expuestos en la Sentencia de agosto 12 de 2005 del Tribunal Superior del Distrito de Sucre.

Al respecto, se plantea como **problema jurídico** ¿Procede el decreto de la medida solicitada sobre bienes que posea el demandado?. **Se sostendrá como tesis**, que no procede el decreto de la medida solicitada sobre bienes que posea el demandado.

Argumentándose,

El artículo 599 del C.G.P consagra para el Decreto de medida cautelar como requisito esencial que la denuncia o solicitud de embargo y retención de bienes (dineros) afirme que los dineros solicitados son de propiedad del ejecutado, ya que la finalidad de la medida cautelar es que los bienes de propiedad del ejecutado respalden la deuda que adquirió, de lo contrario, se estará afectando a otras personas jurídicas, naturales, públicas o privadas, que no tienen que respaldar la deuda con sus patrimonios. De allí que la palabra posesión no es posible de interpretarse oficiosamente como propiedad si se observa el Código Civil en sus artículos 669 y s.s. y 762 y s.s..

En síntesis, no procederá el decreto de la medida cautelar solicitada por la parte ejecutante en cuanto a los numerales 1 y 2 por el aspecto anterior.

Teniendo en cuenta, el siguiente sub-argumento:

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en decisión del 23 de septiembre de 2004 MP Dra. María Elena Giraldo Gómez, explicó:

¹ Folio 38- 39 Cuaderno de medidas cautelares

“...IDENTIFICACIÓN DE LOS BIENES:

Es exigencia legal prevista en el último inciso del artículo 76 y en el inciso 5° del artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, cuando disponen, respectivamente, que en las demandas “en que se pidan medidas cautelares, se determinará las personas o los bienes objeto de ellas, así como el lugar donde se encuentran” y que el juez “decretará, si fueren procedentes, los embargos y secuestros de los bienes que el ejecutante denuncie como propiedad del ejecutado, bajo juramento que se considerará prestado por la presentación del escrito ()”....”

Ello, a pesar del cambio normativo del código de procedimiento civil al código general del proceso, continua como regla transversal y de esencia, que la denuncia de bienes que se hace en la solicitud de embargo y secuestro de dineros del ejecutante, debe ostentar tal situación.

PROPIEDAD Y POSESIÓN

De lo anterior, se tiene que la propiedad es un derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno (art. 669 C.C.) mientras la posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y nombre de él.

De allí, que teniendo en cuenta que la medida cautelar es, como lo determina la Corte Constitucional en sentencia C-379/2004 MP DR. Alfredo Beltrán Sierra, es una garantía para el cumplimiento de sentencias judiciales y en fin, el pago del crédito por el ejecutado no debe quedar inane en su finalidad. A su vez, afirma que el legislador goza de libertad configurativa, así:

“..Las medidas cautelares tienen amplio sustento constitucional, puesto que desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, son un elemento integrante del derecho de todas las personas a acceder a la administración de justicia y contribuyen a la igualdad procesal. Sin embargo, la Corte ha afirmado que “aunque el Legislador, goza de una considerable libertad para regular el tipo de instrumentos cautelares y su procedimiento de adopción...”

Entonces, no puede recaer en bienes que posea el demandado, si no en bienes de su propiedad, ya que manera retención de dineros, pagos anticipados por ejemplo.

3. El embargo y secuestro del remanente o de los bienes que resulten desembargados dentro del proceso ejecutivo laboral promovida por la Sra KARLA BEATRIZ HERNÁNDEZ DÍAS contra LA E.S.E. INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS- SUCRE. Radicado 2017-00200-00. Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé-Sucre y a folio 36, solicita igual medida pero para el proceso ejecutivo promovido por JUAN MIGUEL NAVARRO contra el mismo ejecutado y con radicado 2016-37 ubicado en el mismo juzgado. Oficiese según art. 466 del CGP.

Al respecto, se plantea como **problema jurídico** ¿Procede el decreto de la medida solicitada sobre el remanente o de los bienes que resulten desembargados dentro de los procesos ejecutivos laborales en referencia anterior?.

Se sostendrá como tesis, que procede el decreto de la medida solicitada sobre el remanente o de los bienes que resulten desembargados dentro de los procesos ejecutivos laborales en referencia anterior.

L

Argumentándose,

Que el artículo 466 del CGP consagra tal aspecto haciendo efectiva la finalidad de la medida cautelar, para lo cual, se le oficiará al Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé-Sucre, como se establece.

En síntesis, se accederá a esta medida cautelar y por secretaría se dará cumplimiento a lo aquí considerado y que se resolverá.

Teniendo en cuenta el Sub-argumentos,

Respecto a la solicitud de medida cautelar se encuentra que la misma reúne los requisitos consagrados en el artículo 466 del C.G.P. Ello es así se observa que en la solicitud de medida cautelar determina con claridad el objeto lugar y bienes que serán objeto de ellas, asimismo se precisa por el memorialista que la medida cautelar recaerá sobre los bienes remanentes o los que se llegasen a desembargar en el ejecutivo laboral promovida por la Sra KARLA BEATRIZ HERNÁNDEZ DÍAS contra LA E.S.E. INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS-SUCRE. Radicado 2017-00200-00. Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé-Sucre. Así como, el ejecutivo promovido por JUAN MIGUEL NAVARRO contra el mismo demandado cuyo radicado es 2016-37 y en el mismo Juzgado.

Guardando respecto, sobre los bienes de inembargabilidad como se relacionan a continuación:

Al respecto, ha señalado la Corte Constitucional Sentencia C -1064-2003

3. Límites a la facultad de configuración del legislador para extender el principio de inembargabilidad a los demás bienes de que trata el artículo 63 de la Constitución. Reiteración de jurisprudencia

Para avocar la acusación de si el legislador violó la Constitución al no extender la inembargabilidad a los bienes destinados al servicio público prestado por particulares, debe aludirse al contenido del artículo 63 de la Constitución, que establece el principio de inembargabilidad en relación con los bienes de uso público y, a su vez, faculta al legislador para ampliar esta prerrogativa a otros bienes. Dice la norma:

“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”. (se subraya)

Como el problema que aquí se plantea no radica en poner en tela de juicio la inembargabilidad de los bienes destinados al servicio público, cuando este servicio es prestado por entidades públicas, sino por qué el legislador no hizo extensiva tal inembargabilidad cuando el servicio es prestado por particulares, la Sala no se detendrá a examinar el concepto de inembargabilidad en sí mismo, sino que se remitirá a lo dicho por la Corte en otras oportunidades, en especial, a la sentencia C-793 de 2002, MP., doctor Jaime Córdoba Triviño, que desarrolló ampliamente la jurisprudencia en el punto que denominó “La regla y la excepción frente a la inembargabilidad de los recursos del presupuesto público. La jurisprudencia constitucional.” Lo dicho allí, ahora se reitera.

Lo propio ocurre con el tema con la facultad del legislador de extender esta inembargabilidad a otros bienes. La jurisprudencia ha señalado algunos criterios que éste debe tomar en cuenta al momento de extender el número de bienes que son susceptibles de entrar a la lista de inembargables. La sentencia C-354 de 1997 señaló estos criterios enmarcados en los principios, valores y derechos garantizados por la Constitución, así: “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

L

para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo.” En lo pertinente, dijo esta providencia:

Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuales 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.

Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas. (sentencia C-354 de 1997, MP., doctor Antonio Barrera Carbonell) (se subraya)

Desde esta perspectiva, se analizará si el legislador al no extender el principio de inembargabilidad tantas veces mencionado, incurrió en las violaciones acusadas. Para tal efecto, hay que remitirse al contenido de lo acusado.

4. Cargo por presunta violación del artículo 63 de la Constitución, por no extender la inembargabilidad a los bienes destinados al servicio público y renta líquida cuando la prestación del servicio público la realiza un particular. Contenido de la norma acusada.

En armonía con el artículo 63 de la Constitución, el legislador dentro de la competencia de configuración normativa, en el artículo 684 en el numeral segundo acusado, señaló lo siguiente:

“... no podrán embargarse:

2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(lo subrayado son las partes acusadas)

Del contenido de esta norma se observa que el legislador distinguió cada situación y determinó cuando procedía el embargo y cuando no, así:

L

1°.- Son inembargables los bienes destinados a un servicio público “cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos.” Es decir, cuando el servicio se presta a través de una entidad estatal.

2°.- Es embargable, para las entidades públicas que prestan el servicio público “hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje”. Es decir, aún para las entidades estatales prestadoras del servicio público, está previsto que se puede embargar hasta la tercera parte de los ingresos del servicio.

3°.- Son embargables los bienes destinados al servicio público prestado por particulares y la renta líquida que produzcan, en los siguientes términos: “el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.”

Fácil es comprobar, entonces, que legislador ejerció la facultad constitucional en esta materia en forma completa y rigurosa. Si bien el criterio que adoptó para establecer o no la embargabilidad de los bienes destinados a un servicio público se hizo atendiendo primordialmente a la naturaleza pública o privada del prestador del servicio, criterio que tanto reprocha el actor, no obstante, también consagró la embargabilidad de una parte de los ingresos del servicio público prestado por entidades públicas.

Es además, evidente la intención del legislador de respetar la regla general de la embargabilidad, que se manifiesta en que los bienes del obligado son la garantía del acreedor y que, en tal virtud, puede perseguirlos para lograr la satisfacción de sus acreencias. De allí que la Constitución y la ley hayan sido cuidadosas al momento de fijar cuáles bienes pueden sustraerse de ser objeto de la medida cautelar de embargo.

Estas premisas conducen a concluir que en el caso bajo estudio no hay violación del artículo 63 de la Carta, porque el legislador no extendió la inembargabilidad de los bienes destinados al servicio público cuando es prestado por particulares, como lo acusa el actor. Por el contrario, para la Corte, el legislador realizó las distinciones sobre cuáles bienes, ingresos y rentas son embargables y cuáles no, dentro del marco constitucional. Atendió la naturaleza del prestador del servicio, público o particular, para tal decisión, pero, es más, la sola naturaleza pública del prestador no fue obstáculo para que el legislador permitiera el embargo de una parte de los ingresos del servicio, así el servicio sea prestado por una entidad pública.

De otra parte, la norma acusada se enmarca, además del artículo 63 mencionado, en la cláusula general de competencia del legislador, contenida en el artículo 150 de la Carta, que lleva consigo la libertad de configuración normativa. Libertad que expresa tanto en la discrecionalidad para la expedición de las normas como para su modificación o derogatoria. En consecuencia, el Congreso podría establecer una disposición como la que pretende el demandante : que los bienes destinados a un servicio público y la renta líquida que produzcan sean declarados inembargables, si encuentra razones constitucionales para hacerlo y fija las condiciones para que una medida así no se convierta en una patente de corso para que particulares prestadores de servicios públicos se sustraigan del cumplimiento de sus obligaciones con los acreedores.

Por lo anterior, el cargo de la presunta violación del artículo 63 de la Constitución no prospera.

5. Presunta violación del principio de igualdad.

En cuanto a la presunta violación del derecho a la igualdad, bastaría decir que las entidades públicas y las privadas son ostensiblemente distintas, aunque para el cumplimiento de determinadas labores, actúen en forma semejante, como es el caso de la prestación de servicios públicos, por lo que resulta perfectamente ajustado a la Constitución que en esta materia el legislador no les otorgue el mismo trato.

Sin embargo, hay más. Como lo recuerdan los intervinientes y el señor Procurador, los particulares que contratan la prestación de un servicio público, a diferencia de cuando lo hace el Estado, los guía el ánimo legítimo de

L

obtener una ganancia, y se someten a las reglas de la oferta y la demanda. De allí su sujeción a las normas del derecho privado. Entonces, las medidas cautelares corresponden a circunstancias perfectamente previsibles, que los particulares prestadores de servicios públicos pueden evitar.

De otro lado, los particulares que prestan servicios públicos lo hacen en forma temporal, es decir, durante el período de tiempo que dure el contrato. En cambio, es obligación constitucional del Estado garantizar el acceso a los servicios públicos de sus habitantes, en forma permanente y general, como lo prevé el artículo 365 de la Carta. Esto quiere decir que, a diferencia de lo que ocurre cuando el prestador es un particular, que tiene la libertad de decidir si contrata con el Estado suministrar o no un servicio público, el Estado es el responsable de que los servicios se presten en todo el territorio nacional, suministrándolo él directamente o en forma indirecta y sin interrupciones. El Estado no se puede sustraer de esta obligación, invocando, por ejemplo razones de poca rentabilidad económica, o de orden público. Entonces, si el legislador otorga la prerrogativa únicamente en cabeza del Estado de que los bienes destinados al servicio público no sean embargados, excluyendo a los particulares, quiere decir que se está tratando de equilibrar en algo la obligación que recae en el Estado de garantizar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes del país, sean cuales fueren las circunstancias.

Por lo tanto, cuando el legislador estableció las diferencias en cuanto a la posibilidad o no de embargar los bienes de prestadores de servicios públicos, atendiendo la naturaleza pública o privada del prestador, obró dentro de claras disposiciones constitucionales, al darle un tratamiento jurídico distinto a quienes son constitucionalmente distintos: las entidades públicas no son iguales a las entidades privadas, ni siquiera cuando desarrollan labores similares. Se respetó el contenido del artículo 13 de la Carta.

En consecuencia, no prospera el cargo de presunta violación del principio de igualdad, del artículo 13 de la Constitución.

6. Presunta violación de los artículos 1, 2 y 365 de la Constitución.

Finalmente hay que referirse al argumento del actor de que se violan los artículos constitucionales que establecen que en un Estado social de derecho que tiene como una de sus finalidades el acceso a los servicios públicos de su población, una disposición legal que permita el embargo de los bienes destinados al suministro de tales servicios, cuando los mismos son prestados por los particulares, resulta violatoria, pues ante la circunstancia de que se decreta el embargo, el servicio se suspende.

Como se ve de este planeamiento, el actor parte de la base de que los particulares que prestan servicios públicos inexorablemente serán embargados y que el servicio, en consecuencia, se interrumpirá, lo que hace inexecutable la norma acusada en cuanto permite el embargo.

Para la Corte, el argumento del actor corresponde a su propia interpretación de la norma legal frente a las constitucionales, pues, ni la una ni las otras dicen lo que el actor dice que dice.

Por tratarse de una interpretación subjetiva, el actor no cumplió el requisito de explicar jurídicamente por qué el precepto acusado viola las disposiciones constitucionales que él señala en forma clara, específica, pertinente y suficiente, como lo ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, en varias oportunidades, por ejemplo, en las sentencias C-1052 de 2001, C-1193 de 2001, entre otras.

No prospera el cargo.

En conclusión: las expresiones acusadas del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil se declararán exequibles porque no violan las disposiciones constitucionales que señaló el actor como se examinó, ni encuentra la Corte que vulneren otros artículos de la Carta.

↳

ALGUNOS EJEMPLOS DE INEMBARGABILIDAD

Recuento extraído del concepto de fecha 3 de abril de 2013 de la Procuraduría General de la Nación donde se mencionan algunas inembargabilidad al tratar la relacionada con la afectación del rubro de sentencias y contingencias de las entidades estatales²

2. Problema jurídico

Corresponde establecer si la inembargabilidad de los recursos asignados para sentencias y conciliaciones y los del Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales, consagrada en el parágrafo 2° del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, al impedir afectar con medidas cautelares dichos recursos, violó la obligación de las autoridades públicas de proteger los bienes y derechos de las personas, el derecho a la igualdad por trato legal discriminatorio frente a las medidas de embargo que se le aplican a los particulares, el debido proceso ante el incumplimiento efectivo de las sentencias judiciales que condenan a las entidades públicas, la garantía de los derechos adquiridos de los deudores de las entidades públicas, el deber de toda persona, incluidas las jurídicas públicas deudoras, de colaborar con la administración de justicia, y el acceso a la administración de justicia.

También, si la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Regalías y de las rentas incorporadas en el presupuesto de dicho sistema, consagrada en el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, al impedir afectar con medidas cautelares esos recursos, violó la obligación de las autoridades públicas de proteger los bienes y derechos de las personas, el derecho a la igualdad por trato legal discriminatorio frente a las medidas de embargo que se le aplican a los particulares, la garantía de los derechos adquiridos de los deudores de las entidades públicas, el deber de toda persona, incluidas las jurídicas públicas deudoras, de colaborar con la administración de justicia, y el acceso a la administración de justicia.

De otra parte, pero en relación con el inciso segundo del mismo artículo 70 de la Ley 1530 de 2013, si la responsabilidad fiscal en que puedan incurrir los jueces por decretar embargos sobre los recursos del Sistema General de Regalías, vulnera lo correspondiente al control fiscal en la medida que los jueces no ejercen gestión fiscal.

En el mismo sentido del cargo principal que motiva la presente acción, si la inembargabilidad de los bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, de las entidades territoriales, de las cuentas de los sistemas generales de participación y de regalías, y los recursos de la seguridad social, establecida en los numerales 1 y 4 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, al impedir afectar con medidas cautelares dichos recursos, violó la obligación de las autoridades públicas de proteger los bienes y derechos de las personas, el derecho a la igualdad por trato legal discriminatorio frente a las medidas de embargo que se le aplican a los particulares, el debido proceso ante el incumplimiento efectivo de las sentencias judiciales que condenan a las entidades públicas, la garantía de los derechos adquiridos de los deudores de las entidades públicas, el deber de toda persona, incluidas las jurídicas públicas deudoras, de colaborar con la administración de justicia, y el acceso a la administración de justicia.

También, si la inembargabilidad de los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, en los términos estipulados en el numeral 4 del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, vulnera la igualdad en materia de trato legal porque la inembargabilidad aludida sólo procede para recursos municipales pero no para otros entes territoriales como los departamentos.

Finalmente, si la orden impartida por el Congreso de la República a las autoridades judiciales y administrativas mediante el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564, de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables so pena de la posibilidad, por parte del destinatario de tal orden, de negarse a cumplirla argumentando esa inembargabilidad y, en caso de insistencia por parte de la autoridad sobre su embargabilidad, cumplirla el destinatario congelando los recursos en cuentas especiales, vulneró el principio de separación funcional del poder público porque autoriza a los particulares y a las autoridades administrativas a desconocer las órdenes judiciales.

² Dr Alejandro Ordoñez Maldonado Radicado N° D-9475 Corte Constitucional

3. *Análisis Jurídico*

Para resolver los presentes problemas jurídicos relacionados con la inembargabilidad de los bienes y recursos públicos, se debe analizar el nuevo contexto diseñado por el legislador para el trámite del pago de condenas o conciliaciones para, a partir de este contexto, poder determinar si las medidas protectoras de esos bienes y recursos responden o no en forma razonable y proporcionada al deber del Estado de cumplir en forma económica, eficiente y eficaz a sus obligaciones judiciales, teniendo en cuenta que ese contexto está inescindiblemente ligado a los procesos ejecutivos según lo regulado al respecto para la jurisdicción competente para tramitarlos.

El artículo 177 del Decreto 01 de 1984 regulaba el procedimiento para hacer efectivas las condenas contra las entidades públicas, el cual partía de la base de esperar la condena en firme contra la entidad pública para que esta iniciara la gestión presupuestal para honrar el crédito judicialmente reconocido, y le daba dieciocho meses para ese efecto, so pena de ser ejecutable ante la justicia ordinaria. A lo anterior se aunaba el principio de inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y de los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, según lo establecido al respecto en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, como compilación de lo desarrollado en los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, y 6 y 55 de la Ley 179 de 1994.

Este contexto permitía que muchos directivos de las entidades públicas indujeran o causaran errores e incumplimientos, amén de actos de corrupción, durante su gestión, porque tenían altas probabilidades de que sus responsabilidades se diluyeran con el transcurso del tiempo que implicaba un proceso judicial en firme y el efectivo cumplimiento de la condena, máxime cuando el asunto de la embargabilidad de bienes, recursos y presupuestos públicos no era clara.

Con la Constitución de 1991 empieza a cuestionarse judicialmente este contexto administrativo presupuestal diseñado para que las entidades públicas cumplieran sus obligaciones judiciales, con una tendencia a morigerarlo, en relación con el carácter de absoluto que venía dándole el legislador, a través de condicionamientos a manera de limitantes o excepciones a dicho principio de inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado.

La primera sentencia que abordó el tema y que marcó la línea jurisprudencial de condicionamientos morigeradores del principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos fue la C-546 de 1992, en relación con los derechos de los acreedores del Estado emanados de obligaciones de índole laboral, donde determinó, en relación con el principio de inembargabilidad consagrado en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, “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”, porque, con base en la protección del derecho fundamental al trabajo, la Corporación consideró que “los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo”. Dicha decisión fue reiterada en los mismos términos en la sentencia C-103 de 1994.

Mediante la sentencia C-354 de 1997 y tomando como referencia argumentativa lo dicho en la sentencia C-546 de 1992, cuyo razonamiento fue reiterado en la sentencia C-402 de 1997, la Corporación Judicial se pronunció en relación con el principio de inembargabilidad establecido en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, el cual consideró exequible bajo el entendido que todos “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”, para lo cual consideró que:

“El principio de inembargabilidad aparece consagrado formalmente en el art. 63 de la Constitución en los siguientes términos:

L

"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".

Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuales 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.

Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.

(...)

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

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.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia".

Mediante la sentencia C-793 de 2002, la Corte Constitucional reiteró su posición sobre la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, ampliando la posibilidad de su embargo a los recursos del Sistema General de Participación en

↳

educación pero únicamente para satisfacer obligaciones relacionadas con la ejecución de dichos dineros en educación, indicando que “(s)e 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, 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”, arguyendo:

“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”.

La providencia C-566 de 2003 reitera la procedencia de embargo de los bienes y recursos públicos en relación con los recursos de Sistema General de Participaciones administrados por los entes territoriales en un contexto de excepción y de destinación específica de los mismos, donde decidió:

“Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos formulados, 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 recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

Así mismo **en el entendido** que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior, sin que puedan verse afectados con embargo los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud”.

Mediante la sentencia T-1195 de 2004, la Corte Constitucional respaldó la medida de embargo decretada por el en ese entonces Instituto de Seguro Social, mediante jurisdicción coactiva, a los recursos de un municipio para efectos de cubrir las acreencias en materia de salud y pensiones que tenía el ente territorial con el ISS, incluidos los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, expresando al respecto:

L

“En este orden de ideas, para esta Sala los dineros que el Municipio de Candelaria adeuda por concepto de aportes a la seguridad social al Instituto de los Seguros Sociales, son considerados de naturaleza laboral.

Por tanto, la inembargabilidad de los recursos públicos, en el presente caso de los dineros que por transferencias recibe el Municipio de Candelaria, sufre una excepción que se encamina a evitar que sus mismos trabajadores afronten una mengua en sus derechos fundamentales reconocidos en los artículos 25, 48 y 53 de la Carta Superior.

Se puede concluir, que en el evento de existir acreencias de naturaleza laboral que generen conflictos con el principio de la inembargabilidad de recursos económicos estatales, debe prevalecer el derecho fundamental de los trabajadores, así sea mediante el embargo de los recursos provenientes del sistema general de participaciones”.

Mediante la sentencia C-1154 de 2008 la Corporación Judicial reitera su jurisprudencia sobre la procedencia de embargos de bienes y recursos públicos en general, y lo correspondiente a la procedencia de esa medida cautelar de manera más restringida en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones, únicamente en función de la destinación específica de cada uno de tales recursos, tomado como referente lo regulado en el Acto Legislativo 04 de 2007, donde indicó al respecto:

“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.

7.4.- Con todo, la Corte observa que el artículo acusado exige a las entidades territoriales presupuestar el monto de las obligaciones a su cargo para “cancelar el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes”. Al respecto es importante precisar que, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales anotadas, los créditos a cargo de las entidades territoriales deberán ser pagados conforme al procedimiento que señala la ley, particularmente las normas del Código Contencioso Administrativo (art. 176, 177 y ss) y del Código de Procedimiento Civil. De esta manera, sólo transcurrido el término allí previsto (18 meses) será posible adelantar ejecución judicial. Una vez cumplidos estos requisitos y decretada la medida cautelar se procederá al 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 ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales.

(...)

7.4.2.- Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, 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, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica”.

Lográndose inferir que existen conceptos de inembargabilidad que no pueden afectarse con el embargo que se ordenará, incluso los parafiscales, las acreencias laborales no enajenables, por ejemplo, siendo importante hacer la advertencia que se mencionó en líneas anteriores, respetando el principio de inembargabilidad

En mérito de lo anterior, se

RESUELVE:

PRIMERO: No decretar las medidas cautelares solicitadas en los numerales 1 y 2 del memorial precedente –Fls. 38-39 Cuaderno de Medidas Cautelares- por las razones que se motivaron.

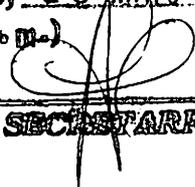
SEGUNDO: Decrétese el embargo y secuestro del remanente o de los bienes que resulten desembargados dentro de los procesos ejecutivos: laboral promovido por la Sra. KARLA BEATRIZ HERNÁNDEZ DIAZ contra LA E.S.E. INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS-SUCRE de radicación 20170000200 del JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE SINCÉ-SUCRE y el Ejecutivo de JUAN MIGUEL NAVARRO contra la E.S.E. INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS-SUCRE de radicado 2016-37 del mismo Juzgado, según se consideró.

SEGUNDO: líbrese los correspondientes oficios con la advertencia que la medida solo procederá en una tercera parte (1/3) si se trata de rentas destinadas al servicio público, numeral 2 del Art. 684 del C.P.C. hoy numeral 3 Art. 594 C.G.P., además téngase en cuenta que si los dineros son provenientes de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación del S.G.P., no se podrán embargar de acuerdo a lo establecido por el Art. 19 del decreto 111 de 1996 y Arts. 356 y 357 de la Constitución Política, así como también, si dichas cuentas son objeto de otro tipo de inembargabilidad, se deberá informar al Juzgado indicando bajo que concepto se inaplica la orden de embargo, teniendo en cuenta el Art. 684 del C.P.C. hoy Art. 594 C.G.P. antes de proceder al embargo. Por último, el límite expuesto es de nueve millones quinientos mil pesos (\$9.500.000).

TERCERO: Al sustanciador asignado desde el 12 de mayo de 2016 -folio 37-, se le requiere presente escrito y plan de mejoramiento, teniendo en cuenta en cuenta el término en que se resuelven las medidas cautelares y ante la no comunicación de ello a la suscrita, quien hasta esta fecha y momento tiene el manejo del expediente.

NOTIFIQUESE,


LISSETE MAIRELY NOVA SANTOS
Juez Segunda Administrativa Oral del Circuito

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
CIRCUITO DE SINCÉ/SUCRE
Por anotación en ESTADO N.º 22 notifico a los señores
de la providencia anterior, hoy **23 MAYO 2017**
Las ocho de la mañana (8 a. m.)

SECRETARIO (A)