

Constancia Secretarial. 4 de septiembre de 2023. Pasa a Despacho el proceso ejecutivo con radicado No. 2018-00168-00, informando que fue allegada una solicitud de medidas cautelares.

Señora Juez, sírvase proveer.

NATALIA ANDREA RAMÍREZ MONTES
Secretaria

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
Manizales, Caldas, cuatro (04) de septiembre dos mil veintitrés (2023)

RADICADO:	2018-00168-00
PROCESO:	EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTES:	INVERSIONES M.O. y CÍA S. EN C.A., MARÍA LUZ HELENA MEJÍA DE PARIAS y LUZ HELENA MEJÍA DE PARIAS
DEMANDADO:	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-

Como cuestión preliminar, cabe advertir que la medida cautelar de embargo solicitada sobre las cuentas bancarias que se encuentra a nombre del Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, versa, al parecer, sobre dineros en torno a los cuales podría pensarse, en línea de principio, opera el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, siendo así como asoma necesario efectuar un esbozo sobre la vocación de prosperidad de la cautela deprecada.

Al respecto, conviene precisar que el numeral primero del artículo 594 del C.G.P., dispone lo siguiente:

“...ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social...”

Lo que encuentra respaldo en el artículo 63 de la Constitución Política, que a continuación se cita:

“...ARTICULO 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...”

No obstante, existen una serie de excepciones ampliamente desarrolladas por el Órgano de Cierre en lo Constitucional, que permiten, en casos específicos, el embargo de las cuentas de las entidades públicas, como en este caso al Instituto Nacional de Vías -INVIAS-, que corresponde a un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio y adscrito al Ministerio de Transporte¹.

Al respecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de tutela proferida el 23 de enero de 2020, dentro de la radicación No. 11001-02-03-000-2020-00028-00,

¹ DECRETO 2171 DE 1992

efectuó un recuento jurisprudencial mediante el cual puso de presente la creación de una serie de supuestos que excluían la aplicación del principio de inembargabilidad de los recursos que forman parte del presupuesto general de la nación, para lo cual subrayó lo siguiente:

*“...Argumentación, de la que se desprende que pasó por alto que de acuerdo con los precedentes sobre el tema, emitidos tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación, al momento de decretar el embargo de dichos recursos, le corresponde al funcionario judicial **estudiar si la situación que origina la cautela se enmarca dentro de las excepciones que se han desarrollado por medio de los precedentes emitidos al respecto.***

En efecto, el numeral 1° del artículo 594 del C.G. del P., prevé que además de los bienes señalados en la constitución, gozaran de inembargabilidad «los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social» (...)

En punto de la excepción, el alto Tribunal Constitucional inició sus pronunciamientos en la sentencia C-546 de 1992, donde estudió la legalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la ley 38 de 1989, mediante la cual se regulaba la inembargabilidad de las rentas y los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación. En tal ocasión, explicó, en términos generales, que a pesar de que dicha disposición tenía como fin la protección de los recursos económicos del Estado, lo cierto es que su aplicación irrestricta no era posible en aquéllos casos en que el mencionado blindaje lesionara la efectividad de garantías de índole constitucional de unos pocos, haciendo referencia, en ese entonces, al pago de prestaciones de carácter pensional de empleados públicos.

Al respecto, la Corte Constitucional, manifestó:

En el caso que ocupa a esta Corte se presenta el problema de la existencia de una norma legal que limita la efectividad de un derecho fundamental.

En efecto, la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del interés general. Sin embargo, en el proceso de su aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos a quienes no se les niega el derecho pero tampoco se les hace efectivo. (...)

Con tal pronunciamiento, quedó establecido que cuando los empleados públicos pretendan efectivizar el pago de sus prestaciones sociales, las cuales se encuentran a cargo del Estado, es procedente el embargo de los bienes y recursos incluidos en el Presupuesto General de la Nación, constituyéndose así la primera excepción a la regla de inembargabilidad.

Con posterioridad, la Corte Constitucional emitió la sentencia C-354 de 1997 a través de la cual estudió la legalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que contemplaba la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.

En dicha ocasión, tras hacer referencia al pronunciamiento anterior y, reiterar la excepción que allí surgió, la Corte desarrolló una nueva, esta vez relacionada con el pago de créditos a cargo del Estado, con independencia de que consten en sentencias judiciales o títulos legalmente válidos, es decir, que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles.

*En esta oportunidad inició el alto Tribunal Constitucional por explicar que si bien el legislador, en desarrollo de la facultad otorgada por el artículo 63 superior², es quién tiene la potestad de establecer cuáles son «los demás bienes» que gozan de tal privilegio, **advirtió que dicha selección no podía desconocer los principios de dignidad humana, el reconocimiento de derechos fundamentales, el principio de propiedad y acceso a la justicia como medio para lograr la efectivización de los derechos que han sido violados.** (...)*

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

De esa manera, surge la segunda y tercera excepción a la regla de inembargabilidad de los bienes y rentas del Presupuesto General de la Nación, cuales son, el pago de obligaciones contenidas en sentencias emitidas en contra del Estado, y el pago de las sumas de dinero contenidas en títulos válidamente emanados del Estado.

Ahora bien, en fallo C-793 de 2002, la Corte Constitucional estudió la inembargabilidad de la que habían sido revestidos los recursos del Sistema General de Participaciones, específicamente aquella que se desprendía del artículo 18 de la ley 715 de 2001. Allí explicó que las excepciones desarrolladas en las anteriores sentencias se hacían extensivas a tales dineros, siempre y cuando el gasto y/o obligación que genere el embargo tenga origen en la actividad para la cual se hubiese destinado dichos recursos, en ese caso,

² «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.»

educación.

Tal pronunciamiento, se ratificó y clarificó en la sentencia C-566 de 2003, pues allí la Corte luego de hacer una explicación de las partidas que integran el Sistema General de Participaciones, indicó que los dineros destinados a cada una de ellas podían ser objeto de medida cautelar, siempre que la ejecución tenga origen en obligaciones derivadas de las actividades que cada partida desarrolle. (...)

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 la 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones.

Así queda claro, conforme a la jurisprudencia citada, **que si bien los dineros y bienes del Presupuesto General de la Nación, por regla general gozan de inembargabilidad**, lo cierto es que cuando i) se pretenda el pago de obligaciones de carácter laboral, ii) **se haga exigible por vía judicial créditos contenidos en sentencias emitidas en contra del Estado**, y iii) se persiga el cobro ejecutivo de sumas contenidas en documentos claros, expresos y exigibles, se materializan las excepciones frente a tal prerrogativa, y por tanto, se abre paso a la retención cautelar de dichos rubros...”.

En igual sentido, la Alta Corporación en comento, de la mano con los pronunciamientos emitidos sobre el tema abordado en la presente providencia por parte de la Corte Constitucional, en la sentencia de tutela proferida el 8 de julio de 2021, dentro de la radicación No. 68001-22-13-000-2021-00253-01, precisó lo siguiente:

“...No se desconoce que la jurisprudencia constitucional ha señalado que la inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, toda vez que tiene como finalidad asegurar 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» (C-539 2010); lo anterior en razón a que si se avalara el embargo de todos los activos 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 Superior» (C-543 de 2013).

Sin perjuicio de lo anterior, pasaron por alto las impugnantes, **que el Alto Tribunal constitucional también acogió la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr**: «(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (...), (ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos (...), (iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible (...), [y] (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))” (Ibídem) Subrayas de la Sala.

Además, sobre las excepciones descritas, la Sala al estudiar un caso similar al que aquí se analiza, señaló:

«4.3. Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil las tuvo en cuenta, hecho por el cual las incluyó en el citado párrafo del canon 594³, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

«No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, **en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos**, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de

³ “Párrafo. 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 día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la 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”.

los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)»⁴ (subraya fuera de texto)...

Aterrizando las reseñas jurisprudenciales enantes vistas al caso que concita la atención del Despacho, pronto se advierte que la H. Corte Constitucional forjó unas excepciones a fin de establecer la viabilidad de decretar una medida de embargo sobre los bienes y recursos del Estado incorporados al presupuesto general de la Nación, cuales son: (i) cuando es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; (ii) lo concerniente al pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidas; y (iii) los que se originan en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Vistas de este modo las cosas, en el presente asunto nos encontramos de cara a la configuración del segundo supuesto de hecho mencionado, como quiera que se busca el pago de una indemnización por concepto de capital adeudado en un proceso de expropiación, junto con sus respectivos intereses, sobre el cual este Despacho libró mandamiento de pago mediante auto calendado 22 de agosto de 2018, luego de lo cual, a través de proveído del 28 de enero de 2019, se dispuso ordenar seguir adelante la ejecución, quedando de todos modos un remanente a sufragar, dado el abono a la deuda efectuado por la entidad ejecutada, como fue puesto de presente en el auto adiado 9 de marzo de 2022.

Sobre el particular, en la sentencia de tutela proferida el 29 de marzo de 2023, por el Órgano de Cierre en lo Civil, dentro de la radicación No. 11001-02-03-000-2023-01154-00, en un caso de similares contornos al presente respecto de la posibilidad de embargar recursos pertenecientes al sistema general de participaciones (frente a los cuales opera, por regla general, el principio de inembargabilidad, salvo las mismas excepciones previstas en la presente providencia, con una restricción adicional en cuanto a que las “...obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)

en un proceso ejecutivo con orden de seguir adelante la ejecución, subrayó lo siguiente:

“...4.2. Bajo ese horizonte, se reitera, es posible perseguir bienes inembargables, pertenecientes al Sistema General de Participaciones, con el propósito de lograr «(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁵»; «(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁶»; «(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁷»; y «(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)⁸».

*Entonces, comoquiera que en el asunto de **marras se reclamó el embargo, con miras a obtener el pago de las obligaciones reconocidas en la providencia que ordenó continuar con la ejecución** y que corresponden a la prestación de servicios de salud, **no cabe duda que se configuraba la segunda de las***

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. “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 [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] 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 (...)”.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 “(...) [S]e 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 (...)”.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

excepciones contempladas previamente y, por tanto, resultaba viable la cautela que reclamó la ejecutante...”.

En consecuencia, el Despacho dispone **DECRETAR** el embargo y retención de las sumas de dineros depositadas en las cuentas bancarias a nombre del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-, que se encuentren en las entidades bancarias relacionadas en la solicitud de medidas cautelares incoada por parte de la apoderada judicial de la parte actora.

La medida se limita a la suma de \$52.773.595,56 pesos.

No obstante, tomando en consideración los fundamentos expuestos en la presente providencia, por secretaría se expedirá el oficio respectivo, anotando en su contenido que, de conformidad a las sentencias C- 1154 de 2008 y C-313 del 2014 de la Corte Constitucional, así como de la sentencia de tutela proferida el 8 de julio de 2021, dentro de la radicación No. 68001-22-13-000-2021-00253-01, al igual que de la sentencia de tutela proferida el 22 de agosto de 2019, dentro de la radicación No. 52001-22-13-000-2019-00068-01, además de la sentencia de tutela proferida el 30 de noviembre de 2022, dentro de la radicación No. 11001-02-03-000-2022-04072-00, proferidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, así como las sentencia citada en la presente providencia, la medida debe ser practicada únicamente sobre dineros que sean legalmente embargables y no afecten: I) dineros del Sistema General de Participaciones; II) los recursos que correspondan a una destinación específica respecto del sistema general de seguridad social; III) los recursos del sistema de regalías que gozan de inembargabilidad, esto último de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 2056 de 2020.

Por lo demás, sea del caso acotar que este Despacho en el presente proceso había decretado una medida cautelar de embargo sobre cuentas bancarias, a través del auto calendado 7 de diciembre de 2018, determinación que se mantuvo, tras resolver un recurso de reposición, en el proveído del 28 de enero de 2019.

Finalmente, se **PONE EN CONOCIMIENTO** el exhorto realizado por la apoderada judicial de la parte actora consistente en solicitar que se “...requiera a la parte demandada para efectúe el pago total del crédito pendiente por la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS MCTE (\$35.182.397) mas los intereses causados desde la última liquidación a la fecha, toda vez que han transcurrido mas de 17 meses sin que la entidad haya realizado la consignación respectiva...”. Lo anterior, para los fines que es estimen pertinente.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

ELIANA MARÍA TORO DUQUE
JUEZA

**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
MANIZALES – CALDAS**

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia anterior se notifica en el Estado

No. 130 del 5 de septiembre de 2023

**NATALIA ANDREA RAMÍREZ MONTES
Secretaria**

Firmado Por:

Eliana Maria Toro Duque

Juez Circuito

Juzgado De Circuito

Civil 001

Manizales - Caldas

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: **a31cd220d5ec54cfe651536ca42a96e29782a5d128dc280d37cea1fd17ebdf40**

Documento generado en 04/09/2023 03:28:40 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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