

JUZGADO SEGUNDO PROMISCO DEL CIRCUITO

Mompox, Doce (12) de Diciembre de Dos Mil Veintidós (2022).

Referencia: Proceso Ejecutivo Laboral adelantado por LUIS VASQUEZ MARTINEZ, contra el Municipio de BARRANCO DE LOBA, BOLIVAR. Radicado #13-468-31-89-002-2021- 00073-00.

I. Asunto: Entra el Despacho a pronunciarse de fondo respecto del incidente de desembargo presentado por el municipio ejecutado, a través de su apoderado judicial doctor Fabio Rafael Morales Gordon, así como sobre la solicitud presentada por el Banco BBVA, de fecha 15 de septiembre de 2022.

II. Antecedentes: Tal como se señaló en providencia que antecede, el municipio ejecutado, a través de apoderado judicial impetró incidente de levantamiento de medidas cautelares decretadas dentro del proceso de marras, alegando la inembargabilidad de los dineros pertenecientes a la 173 parte del 42% de Libre Destinación provenientes del Sistema General de Participaciones.

Por su parte el Banco BBBVA Colombia, solicita que se les remita instrucciones respecto a la procedente o no de la constitución del depósito judicial a órdenes del Despacho, indicando que los dineros afectados tienen el carácter de inembargables.

III. Consideraciones: Respecto al incidente de desembargo a través del cual se persigue el levantamiento de las medidas cautelares decretadas dentro del proceso de marras, con fundamento en que los mismos tienen el carácter de inembargables, es menester señalar que efectivamente esta agencia judicial, mediante providencia de calenda 10 de agosto de 2022, resolvió decretar el embargo y retención de los dineros pertenecientes a la tercera parte (1/3) del 42% de los dineros de Libre Destinación del Sistema General de Participaciones que tenga el municipio ejecutado en el Banco BBVA de la ciudad de El Banco Magdalena, en virtud de lo cual se libró el oficio JSPC No. 01006 del 26 de Agosto de 2022.

Ahora bien, sea del caso señalar, que la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, destacó que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.

Explico la Corte que *“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 la efectividad de 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.”*

Que, si bien la “regla general” adoptada por el legislador era la “inembargabilidad” de los recursos públicos del presupuesto general de la nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

La primera de estas excepciones tenía que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, la segunda, hacia relación a la importancia del oportuno pago de las sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos reconocidos en dichas providencias, y la tercera excepción se daba en caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.

La sentencia C-1154 de 2008, señaló que el acto legislativo 04 de 2007, da cuenta de “una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de

esos recursos”, lo cual supone fortalecer el “principio de inembargabilidad” de los recursos del SGP.

Teniendo en cuenta que el objeto del presente asunto es la satisfacción por la vía ejecutiva de acreencias de carácter laboral, reconocidas por el municipio de Barranco de Loba, Bolívar, mediante acto administrativo (resolución #0045 del 17 de junio de 2019), nos encontramos frente a una de las tres excepciones al principio de inembargabilidad, deviniendo por ello procedente la medida cautelar decretada dentro del proceso de marras, ya que se ha hecho en aplicación de la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, decantada en la sentencia C-1154 de 2008, reiterada posteriormente por la sentencia C-543 de 2013, así como el Consejo de Estado en providencia de fecha 08 de Mayo de 2014, con radicación número 2012-00044-00, de la Sección Cuarta, lo cual ha sido acogido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en concepto de Noviembre de 2014, mediante el cual se impartió a los servidores judiciales las indicaciones respecto de cómo proceder, en cuanto al decreto de medidas cautelares sobre recursos inicialmente inembargables, como lo son los girados por el S.G.P:

“¿Qué excepciones caben frente al principio de inembargabilidad?

Introduce el párrafo bajo análisis la facultad del funcionario que ordena la medida cautelar, de ordenar embargos sobre los bienes enlistados en el artículo 594 del C.G.P., como excepción a la regla general de inembargabilidad, para lo cual debe cumplir con la carga argumentativa consistente en el deber de invocar y explicar de manera clara, expresa y coherente el fundamento legal para la procedencia del decreto y la práctica de la medida cautelar.

En otras palabras, se debe explicitar por qué para el caso particular es viable el embargo sobre bienes de naturaleza inembargable.

Las excepciones legales al principio de inembargabilidad, se encuentran expresados en los numerales 3, 4, y 5 del artículo 594 del CGP, a saber: i) La tercera parte de los ingresos brutos de un servicio público, cuando éste sea prestado por una entidad descentralizada del municipio, o a través de concesionario, ii) Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación cuando la obligación se derive de un contrato celebrado en desarrollo de las mismas, iii) Los recursos de anticipos para la construcción de obras públicas, cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

Además, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, recogió la línea jurisprudencial sobre el sustento constitucional del beneficio de inembargabilidad, y estableció tres excepciones al mismo, a saber:

- i) La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,*
- ii) El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y*
- iii) Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

Estas excepciones también operan con respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados aquellos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

En una cualquiera de estas circunstancias puede el funcionario disponer el decreto de embargos sobre recursos protegidos por el beneficio de inembargabilidad, cumpliendo con la carga argumentativa de señalar por qué para el caso particular, la obligación en litigio u objeto de cobro, queda comprendida dentro de las excepciones a la inembargabilidad trazadas por la ley y por el precedente constitucional.”.

Por su parte, y en vigencia del C.G.P, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, mediante Auto de 08 de mayo de 2014, expediente 19717, C.P Jorge Octavio Ramírez Ramírez, también ha emitido pronunciamiento sobre la materia cuando dispone:

"2.5 El principio de inembargabilidad de recursos públicos.

(...)

En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso. Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral."

Finalmente tenemos que la Comisión Seccional de Disciplina Judicial de Bolívar - Consejo Seccional de la Judicatura de Bolívar, mediante providencia calendada 22 de noviembre de 2022, dentro del radicado 13001-11-02-000-2022-00685-00, señaló respecto al tema tratado en este proveído lo siguiente:

"Ahora bien, en relación a la medida de embargo decretadas sobre los dineros pertenecientes al municipio Mompós, en Bancolombia y Banco popular por ser inembargables, es de advertir que, sobre el tópico de la inembargabilidad, el Consejo de Estado mediante el auto del 8 de mayo de 2014, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con ponencia del doctor JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, en el radicado número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717), destacó lo siguiente:

—PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PUBLICOS - Alcance y excepciones. No es absoluto y encuentra excepciones respecto del presupuesto de las entidades y órganos estatales / RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - Son inembargables con excepción de las obligaciones de naturaleza laboral.

La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales. No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de: i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones; y iii) títulos que provengan del Estado que reconozcan 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.

Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral. Por lo anterior, se declaró la exequibilidad de esta norma, en el entendido que 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, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica. Interpretación que es compatible con la Constitución Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales [...] En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso. Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral.

Lo anterior, fue reiterado por el Consejo de Estado en auto 2010- 00102/57740 fechado 10 de mayo del año 2018, proferido dentro del proceso de radicación No. 20001-23-39- 000-2010-00102-01 (57740), con ponencia de la consejera Stella Conto Díaz Del Castillo, en los siguientes términos:

—(...) Al respecto, es de notar que el artículo 63 de la Constitución Política consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos y encarga en manos del legislador determinar, además de los ya señalados, los demás bienes amparados bajo tal calificación, así se pretende garantizar la adecuada provisión, administración y manejo del patrimonio destinado a la protección de los derechos fundamentales y el cumplimiento de los fines estatales en ella contenida —artículo 2º ibídem—. No obstante, la Corte Constitucional en pacífica jurisprudencia, estableció que no se trata de un principio de carácter absoluto y que, por el contrario, debe ser armonizado a la luz de los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta, así como la efectividad de los mismos, a saber, la dignidad humana, la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad y el acceso a la administración de justicia; de ahí las excepciones a la regla general.

La primera de ellas establecida en Sentencia C-546 de 1992, que resolvió sobre la constitucionalidad de los artículos 8º y 16 de la Ley 38 de 1989 —estatuto orgánico de presupuesto—, en el entendido que solo en los eventos —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, ya sea que estén contenidas en condenas judiciales o actos administrativos, pues en un Estado social de derecho prevalece el

respeto por la dignidad humana, el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, en las que se incluye, por demás, el pago por la labor desempeñada.

La segunda, se dio en virtud de la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, en Sentencia C 103 de 1994(7), en la que, además de reiterar que el embargo procede en tratándose de créditos de carácter laboral, agrega que la excepción también aplica cuando se está ante —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.

Finalmente, la última exceptiva a la regla, se estableció en Sentencia C 354 de 1997, al declarar la constitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el artículo 6º de la Ley 179 de 1994, —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]]. Esto, en garantía y respeto por los derechos reconocidos mediante decisión judicial o administrativa y la seguridad jurídica que estas otorgan.

En providencia del 14 de marzo de 2019 la Sección Tercera del Consejo de Estado¹ al abordar el estudio del principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud como los del Sistema General de Participaciones, demarcó:

— (...) En ejercicio de dicha potestad, el legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones.

Estas disposiciones normativas e incluso algunas de igual contenido proferidas previo a la expedición de la Constitución de 1991- han sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, Corporación que ha establecido que, aunque la regla general sea la inembargabilidad de dichos recursos, hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo. (...)

Estos pronunciamientos fueron abordados de manera sistemática en la sentencia C- 1154 de 2008, en la que, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 21 parcial del Decreto 28 de 2008, —por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones]], se construyó la línea jurisprudencial de la embargabilidad de los recursos públicos y se estableció que, pese a que la regla general sea su carácter inembargable, hay situaciones en las que resulta plausible permitir el embargo.

Además precisó que dentro de estas excepciones se encuentran aquellos recursos que tienen destinación específica para inversión social —como los del SGP—, cuando excepcionalmente no haya otras cuentas o recursos que resulten suficientes para garantizar el pago de las acreencias, en aras de garantizar el respeto de otros valores constitucionales 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.

En ese mismo pronunciamiento, la Corte precisó que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos es una respuesta a —la necesidad de armonizar esa cláusula [la de inembargabilidad] con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, [por lo que] 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.

Así las cosas, resalta el Despacho que la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta lo anterior, y observado los documentos anexos a la queja y revisado el proceso radicado ejecutivo No 2021-00027, en el aplicativo Tyba, podemos avizorar que obra como título ejecutivo la RESOLUCIÓN # 05092013-03 del 05 de septiembre del año 2013, y con la misma se reconocieron unas prestaciones sociales definitivas en favor de SABAS ZABALETA LERMA como ex funcionario del municipio de Mompós, siendo entonces una obligación de carácter laboral.

Que dicho título ejecutivo, es una obligación clara obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado, por lo cual, se encuentra entre las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos.

Por ello, es claro para esta sala, dineros embargados por el Juzgado, en la cuenta No cuenta corriente del Banco Popular No. 110-240- 02392-9, en la cual se depositaron recursos provenientes del presupuesto general de la nación, fue ajustado a derecho, toda vez que se encuentran entre las excepciones de inembargabilidad establecida en la ley (...)"

De lo anterior se concluye, que en tratándose en el caso subjudice de obligaciones de carácter laboral, reconocidas en título ejecutivo administrativo (resolución), contentiva esta a su vez, de obligaciones que tuvieron origen en una relación de carácter laboral, las cuales revisten las características de ser expresas, claras, actualmente exigibles y en cabeza del Estado, en calidad de deudor, además de haberse embargado, en el caso concreto, la proporción y el rubro ordenado por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, deviene procedente la medida cautelar decretada en el plenario, puesto que se le ha dado aplicación a la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, por lo cual no se accederá al desembargo y por ende al levantamiento de la medida cautelar decretada.

Ahora bien en cuanto a la solicitud elevada por el Banco BBVA, esta célula judicial con fundamento a lo expuesto con anterioridad, ratificará la medida cautelar que le fue comunicada mediante oficio #01006 del 26 de agosto de la anualidad que cursa, informándole además que la providencia que hace las veces de sentencia, es decir, el auto calendado septiembre 13 de 2021, se encuentra debidamente notificado, ejecutoriado y en firme, haciendo tránsito de cosa juzgada, esto a fin de señalarle a dicha entidad, que se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 594 del CGP.

En merito a lo considerado, el juzgado Segundo promiscuo del Circuito de Mompox, Bolívar,

RESUELVE

Primero: Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, no se accede al desembargo y por ende al levantamiento de las medidas cautelares decretadas dentro del proceso de marras, como lo solicitó al apoderado judicial del municipio ejecutado.

Segundo: Reiterar y ratificar la media cautelar comunicada en el oficio #01006 del 26 de agosto de 2022, conforme a lo considerado, dejando claro que la providencia que hace las veces de sentencia dentro de este proceso es decir el auto calendado septiembre 13 de 2021, se encuentra debidamente notificado, ejecutoriado y en firme, haciendo tránsito de cosa juzgada, esto a fin de señalarle a dicha entidad, que se reúnen los requisitos exigidos por el artículo 594 del CGP.

Tercero: Con la finalidad de que se dé cumplimiento a la orden judicial decretada en el artículo en precedencia, se ordena que por secretaría se oficie al gerente del banco BBVA, poniéndole de presente que debe dar cumplimiento inmediato a la orden judicial impartida. Anéxese al oficio copia de esta providencia, insertándose en el mismo que los dineros retenidos deben ser consignados a órdenes de este despacho judicial, citando el código 134682044-002, a través de depósito judicial, por intermedio del Banco Agrario de Colombia de esta ciudad y al proceso de referencia.

Notifíquese y Cúmplase


DAVID PAVA MARTÍNEZ
JUEZ