



Lloró -Chocó, 09 de diciembre de 2020.

AUTO INTERLOCUTORIO N°037

Proceso	EJECUTIVO SINGULAR DE MENOR CUANTIA
Demandante	FLAMINIO RAMOS LEDEZMA
Demandado	MUNICIPIO DE LLORÒ
Radicado	27413-40-89-001-2007-00013-00

Visto el informe secretarial que antecede, y reanudados los términos procesales¹, procede este despacho al estudio de la solicitud deprecada por apoderada de la parte ejecutante dentro del proceso de la referencia para lo cual, a efectos de determinar su procedencia, esto es, dar respuesta al problema jurídico que nos concentra referente a la embargabilidad de los recursos públicos del municipio de Lloró, por criterios metodológicos, se analizaran los siguientes asuntos: 1) Criterio de legalidad y constitucionalidad de la embargabilidad de recursos públicos 2) Línea jurisprudencial sobre las excepciones a la inembargabilidad de recursos públicos 3) Caso Concreto.

En tal sentido, sea lo primero en señalar que conforme la solicitud elevada, observa el despacho en relación con el patrón fáctico determinado por la petición del actor, de que se trata de medida cautelar sobre recursos públicos del ente municipal ejecutado –municipio de Lloró-, circunstancia que nos conlleva a un estudio minucioso de la procedencia de dicha medida cautelar en atención a la calidad del sujeto accionado como quiera que ha habido una jurisprudencia prolija al respecto que nos obliga al análisis de la regulación normativa vigente, al igual que los criterios constitucionales que rigen el asunto de la procedencia de medidas cautelares sobre sus bienes y recursos.

1. Criterios constitucionales y fundamento legal de la embargabilidad de recursos públicos.

¹Términos procesales que se reanudaron a partir del día 01 de julio de 2020 mediante Acuerdo PCSJA20-11581 del 27 de junio de 2020.



En tal sentido, se tiene como regla general conforme el artículo 63 superior, que los bienes y recursos públicos son inembargables, pues así lo indica en su tenor la norma citada al consagrar lo siguiente:

“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.”

Así, tal como se desprende de la norma en comento, se delegó en cabeza del legislador derivado además de los bienes que se consignan en la norma indicada, los demás que dentro de su libertad de configuración normativa a bien tenga otorgar dicha tutela o protección. En consecuencia, el legislador extendió la regla de inembargabilidad a otros eventos, como lo indica el artículo 16 de la Ley 38 de 1989², el cual estableció en relación con las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación no eran susceptibles de ser embargados; posteriormente, a través del artículo 21 del Decreto 28 de 2008³ se estableció la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

² Por la cual se crea el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 16. Modificado por el art. 6, Ley 179 de 1994. Inembargabilidad. “Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de la sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes”.

³ 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.

Artículo 21. Inembargabilidad. “Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes”.



De otra parte, como ejemplo de lo que se viene tratando, mediante la Ley 1551 de 2012⁴, norma especial para el caso sub examine, mediante artículo 45 fue prescrito que sobre los recursos del Sistema General de Participaciones ni sobre los del Sistema General de Regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra serán aplicables medidas cautelares. Finalmente, sea dicho de paso, mediante la Ley 1751 de 2015⁵ se dispuso que los recursos públicos que financian la salud son inembargables.

Por su parte, la Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso-, en su artículo 594 establece 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. (Negrilla fuera de texto original)

“(…)

“4. **Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación**, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas. (Negrilla fuera de texto original)

A su vez, el artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA- al tenor literal indica:

⁴ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁵ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.

Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. “Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”.



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

(...)

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

2. Criterios Jurisprudenciales- Línea jurisprudencial sobre las excepciones a la inembargabilidad de recursos públicos-.

Si bien es cierto, tal como se advierte de las disposiciones constitucionales y legales citadas en precedencia, los recursos públicos son inembargables, por vía jurisprudencial, nuestra Honorable Corte Constitucional ha establecido ciertas excepciones a tal principio de inembargabilidad en aras de garantizar el correcto funcionamiento de la función judicial y la estabilidad económica de las partes.

Así las cosas, del análisis dinámico del precedente judicial en la materia, se toma como sentencia fundadora de la Línea Jurisprudencial en comento la sentencia de constitucionalidad C-546 de 1992, cuyo primer nivel citacional siguiendo al doctrinante LOPEZ MEDINA⁶, está compuesto por las sentencias, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005.

De tal providencia fundadora en la que se analizó la constitucionalidad de los artículos 8º parcial⁷ y 16 de la Ley 38 de 1989 -sobre la inembargabilidad de los

⁶ El Derecho de los Jueces. Ed. Legis. 2017.

⁷ “Artículo 8º Los principios del sistema presupuestal son: La Planificación, La Anualidad, la Universalidad, la Unidad de Caja, la Programación Integral, la Especialización, el Equilibrio y la Inembargabilidad”.



recursos del Presupuesto General de la Nación-, se estableció que las normas acusadas se ajustaban a la Constitución bajo el entendido de que "en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado **surgidas de las obligaciones laborales**, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo". (negrilla fuera de texto original).

Posteriormente, en sentencia C-103 de 1994, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de unos apartes del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989⁸, en el entendido que "cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del

⁸ Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.

Artículo 1o." Introdúcense las siguientes reformas al Código de Procedimiento Civil:

(...)

158. El artículo 336, quedará así:

Ejecución contra entidades de derecho público. La Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código de Contencioso Administrativo. Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaria, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquélla o de ésta comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

(...)

272. El artículo 513, quedará así:

Embargo y secuestros previos. Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.

Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, bastará certificación del Director General del Presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos, a más tardar el día siguiente de haber sido presentada al juez dicha certificación. Contra la Providencia que disponga el desembargo no procede recurso alguno".



título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”.

Mediante sentencia C-354 de 1997, la Corte, nuevamente, se refirió a la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, esta vez mediante el estudio del artículo 19 del Decreto 111 de 1996⁹. En dicha providencia, se señaló que “los créditos a cargo del Estado, bien sea 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”.

En sentencia C-793 de 2002, la Corte declaró la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715 de 2001¹⁰, con la siguiente salvedad: “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

⁹ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

Artículo 19. Inembargabilidad. “Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias (...)”.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

Artículo 18. Administración de los recursos. “Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera (...)”.



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-”. (negrilla fuera de texto original)

En sentencia C-1154 de 2008, que para esta instancia judicial resulta ser la dominante para estos efectos, pues en esta se encuentran los criterios vigentes y dominantes en la materia, se declaró exequible el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 –relacionado con la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones-, bajo el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debía efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, y en caso tal, los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para el pago de las citadas obligaciones, debía acudirse a los recursos de destinación específica.

En esta última providencia entonces, y recogiendo todas las subreglas creadas a través de los años por la doctrina constitucional, se llega a la determinación de cuatro (4) causales de procedencia de medidas cautelares sobre recursos que en principio revisten carácter de inembargabilidad: los créditos u obligaciones: i) de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹¹; ii) aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias¹²; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles¹³; y iv) los recursos de

¹¹ Criterio establecido en la sentencia C-546 de 1992 y reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

¹² Excepción desarrollada primigeniamente en la sentencia C-354 de 1997 y reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

¹³ Postura asumida inicialmente en sentencias C-103 de 1994 y C-354 de 1997, con reiteración en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003.



destinación específica como los provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)¹⁴.

Sumado a lo anterior, entonces debe añadirse las prescripciones de los numerales 3, 4 y 5 del artículo 594 del C.G.P 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.

3. CASO EN CONCRETO

Descendiendo al caso en concreto, se advierte en primera medida, que se trata de un proceso ejecutivo basado en títulos valores -Cheques-, cuya abstracción se predica por regla general, pues el título se limita única y exclusivamente a incorporar las menciones necesarias para producir efectos de título valor que una vez creado se desvincula del negocio que le sirvió de causa al mismo tiempo que de los supuestos fácticos consignados en el libelo introductorio, tampoco se extrae relación causal alguna.

Lo anterior, descarta en primera medida la procedencia de la excepción “cuando se está ante acreencias laborales” vista anteriormente, como causal de procedencia del decreto y practica de las medida de embargo solicitada.

Ahora, se observa que el ejecutante, solicita se decrete la medida de embargo sobre los recursos consistentes en “propósito general y demás sectores como cultura, deporte”, “calidad de educación”, “a título de sentencias y conciliaciones

¹⁴ En el mismo sentido ver sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



en presupuesto de ingresos y gastos”, “agua potable y saneamiento básico, salud, aportes del fondo de contingencias, o por cualquier otro concepto”.

De lo anterior, observa esta instancia, que se está en presencia de recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones de que trata la Ley 715 de 2001, por lo cual debe atenderse al análisis de las causales excepcionales que ha establecido la doctrina constitucional sobre la procedencia de la medida cautelar de embargo sobre dichos recursos, los cuales ya fueron referenciadas pero se detalla nuevamente para su estudio en concreto de la siguiente manera:

(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas¹⁵.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos¹⁶.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible¹⁷.

Hay que anotar que conforme a lo fijado en sentencia C-793 de 2002, las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del S.G.P, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación,

¹⁵ Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992.

¹⁶ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. 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 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.

¹⁷ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se 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.



salud, agua potable y saneamiento básicos), lo cual, para el caso en concreto dada la naturaleza del proceso y los títulos como se indicó ut supra, no es posible predicar tampoco dicho supuesto de procedencia.

Ahora bien, en relación con la segunda subregla, se debe tener en consideración en atención al artículo 594 del C.G.P en el que se denota la voluntad del legislador de dotar de férreos controles el decreto y la práctica de las medidas cautelares decretadas sobre dineros protegidos con el beneficio de inembargabilidad, consagrando un procedimiento bastante riguroso como lo es el contenido en el parágrafo del artículo en cita, que exige entre otros, la invocación el fundamento legal para su procedencia. En consecuencia, para el caso sub examine, el parágrafo segundo (2º) del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 establece respecto de la primera cuenta¹⁸ cuya medida se depreca que dicho sea de paso, no cumple con las exigencias del artículo 594 en concordancia con el 83 del C.G.P ni con la exigencia fundamental.

Por último, respecto de la tercera subregla, se advierte que no se está en presencia de acto administrativo que contenga una obligación clara, expresa y exigible por parte de la administración municipal. Presupuestos referidos en la sentencia C-103 de 1994 que no es posible predicar del supuesto de hecho de la presente solicitud.

De otra parte, llama la atención del presente despacho, que la apoderada de la parte ejecutante, en su solicitud señale una argumentación sobre la excepción al principio de inembargabilidad trayendo a colación, sentencias de diferentes órganos de cierre, bajo el entendido de que se configura la primera subregla fijada por la doctrina constitucional, esto es, cuando se trate de acreencias laborales, que como se indicó en el primer objeto de análisis, el caso sub examine no versa sobre el reconocimiento o ejecución de derechos de contenido laboral, ni de una providencia derivada de tal conflicto.

Así las cosas, si se observa la providencia que adjunta en su solicitud la apoderada, del Honorable Distrito Judicial de Quibdó bajo radicación

¹⁸ Rubro de sentencias y conciliaciones.



27361311300120090016201, se trata de un proceso ejecutivo laboral, en el que se cuestiona en recurso de alzada el auto interlocutorio número 944 del 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se ordenó el levantamiento de una medida cautelar practicada sobre recursos del sistema general de participaciones por parte del Juzgado Primero Civil del Circuito. Providencia en la que luego del Tribunal hacer alusión a la doctrina constitucional y legal, desestima la pretensión de alzada, y confirma la providencia apelada, precisamente por no tratarse de acreencias laborales.

En igual sentido discurrió en decisión también adjunta el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, en su sala de casación penal, bajo radicación numero 103110 profiriendo fallo confirmatorio.

En relación con la jurisprudencia (también adjunta) del órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la misma no responde a similar patrón fáctico, ni escenario constitucional que nos concita, pues en aquella se estaba frente a la ejecución de providencia emanada por funcionario de la misma jurisdicción cuyo plazo para su correspondiente pago se hallaba fenecido. Por el contrario, se logra extraer de este proveído, que tal como lo indica en su consideración numero 13 dicho órgano colegiado, para el caso bajo estudio, no es posible decretar la medida cautelar de embargo sobre los recursos por cuanto no corresponde a los límites de la embargabilidad señalados en aquel acápite de sus considerandos.

Por lo anterior, el Juzgado Promiscuo Municipal de Lloró,

RESUELVE:

ÚNICO: NEGAR LA MEDIDA CAUTELAR de embargo solicitada por la parte actora conforme a la parte motiva del presente proveído.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO PROMISCO MU NICIPAL
CON FUNCIONES DE CONTROL DE GARANTIAS Y CONOCIMIENTO
Lloró-Chocó

DENNY MERCEDES GARCES MENA

JUEZ

Firmado Por:

DENNY MERCEDES GARCES MENA

JUEZ MUNICIPAL

JUZGADO 001 PROMISCO MU NICIPAL DE LLORO CHOCO

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:

1ab2ea5075e94910e5f6650d4834bcf49edbce93e9c4f4f6e42fb7820aef0988

Documento generado en 09/12/2020 03:01:38 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

JUZGADO PROMISCO MU NICIPAL DE LLORO

Dirección: Palacio de Justicia Calle principal N° 1-122 –teléfono (094)6 – 830100
Lloro – Choco

Correo Electrónico: **j01prmlloro@cendoj.ramajudicial.gov.co**