

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Quibdó, veinticinco (25) de febrero de dos mil veintidós (2022).

INTERLOCUTORIO N° 093

REFERENCIA: 27001333300120200016401
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO SEGUIDO DE SENTENCIA
EJECUTANTE: ANGIE CAROLINA MENA MARTINEZ Y OTROS
EJECUTADO: NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – EJÉRCITO NACIONAL.

MAGISTRADA PONENTE: DRA. MIRTHA ABADÍA SERNA.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada contra el auto 600 del 15 de octubre de 2020, proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, mediante el cual se decretó la medida cautelar.

I. ANTECEDENTES

1. El doctor Edgar Mosquera Gómez, actuando como apoderado judicial de los señores Angie Carolina Mena Martinez instauró demanda ejecutiva en contra de la Nación Ministerio de defensa – Ejército Nacional, con fundamento en el artículo 306 del C.G.P., con el fin de que se librara mandamiento de pago por las sumas contenidas en la sentencia N° 260 del 06 de agosto de 2019, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, en el proceso de reparación directa radicado bajo número 27001 33 33 001 2016 0021600.
2. Mediante providencia del 21 de septiembre de 2020, el Juzgado libró mandamiento de pago en favor de los ejecutantes por las obligaciones dinerarias contenidas en la sentencia arriba descrita. Posteriormente mediante sentencia N° 208 del veinte (20) de octubre de 2021, El Juzgado Primero Administrativo de Quibdó dispuso: (i) Rechazar las excepciones de mérito propuestas por la entidad ejecutada y ordenó seguir adelante con la ejecución por las sumas determinadas en el mandamiento de pago; ii) practicar la liquidación del crédito en la forma prevista en el artículo 446 del Código General del Proceso; (iii) ordenó que con el producto obtenido de las medidas cautelares se pague la deuda, los intereses y las costas(iv) condenó en costas a la parte ejecutada.¹
3. Por otro lado, mediante escrito allegado vía email el día 07 de abril de 2021, el apoderado de los ejecutantes, solicitó al señor Juez, el embargo y retención de las sumas de dinero Mil Doscientos Millones de Pesos (1.200.000.000) depositadas en cuentas corriente y de ahorros o que a cualquier título bancario posea la entidad en diferentes establecimientos financieros.

¹ Ver Expediente en TYBA

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

4. Con providencia del quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020), el Juzgado, Decretó la medida cautelar de embargo solicitada.
5. El apoderado de la parte ejecutada presentó oportunamente recurso de apelación contra la anterior decisión y en el acotó en esencia previo a citar el artículo 63 de la CN, que las cuentas bancarias, objeto de medida cautelar a nombre de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, al ser recursos pertenecientes al presupuesto general de la Nación son inembargables.²
6. Mediante auto de 26 de octubre de 2020, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó, concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte ejecutada contra el auto del 15 de octubre de 2020.³

II. CONSIDERACIONES

Competencia.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 125 del CPACA modificado por el artículo 20 de la ley 2080 del 25 de enero de 2021, literal h) “*El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente*” corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por el ejecutado contra el auto mediante el cual se decretó la medida cautelar de embargo.

Problema jurídico.

La controversia planteada por el recurrente busca determinar si es procedente la medida cautelar frente a los recursos girados a la entidad pública por concepto de transferencias de la Nación.

Para absolver el anterior problema jurídico la Sala unitaria se referirá brevemente i) Inembargabilidad de los recursos públicos y criterio jurisprudencial sobre la materia y; ii) caso concreto.

i. Inembargabilidad de los recursos públicos y criterio jurisprudencial sobre la materia.

El artículo 63 de la Constitución Política establece que son inalienables, imprescriptibles e inembargables los bienes de uso público, parques naturales, entre otros, y los que determine la ley.

En atención a tal precepto, la Ley 179 de 1994⁴ dispuso, en su artículo 6.º, que «Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así

² Ver cuaderno de medidas de expediente en TYBA

³ Ver cuaderno de medidas de expediente en TYBA.

⁴ «Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto».

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman»⁵. De igual manera, los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001⁶ consagran que los recursos del sistema general de participaciones «no pueden ser sujetos de embargo», premisa que fue reproducida en el artículo 1.7 del Decreto 1101 de 2007⁸.

Ahora bien, el mencionado sistema fue creado en virtud de los artículos 356 y 357 superiores, con la finalidad de que los entes territoriales pudieran financiar los servicios a su cargo con recursos transferidos por la Nación, y está constituido, de acuerdo con el artículo 3.º de la Ley 715 de 2001, de la siguiente manera:

El Sistema General de Participaciones estará conformado así:

3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general.

El artículo 4.º de la citada Ley establece que los recursos del sistema general de participaciones, se distribuyen así: 58.5% para educación, 24.5% destinados a salud y el 17% restante a «propósito general».

La prohibición de embargar activos públicos tiene como objeto preservar los recursos destinados a la consecución de los fines esenciales del Estado, en especial, la protección de la dignidad humana, pues de no existir tal veto, podría afectarse el funcionamiento de la Administración y privilegiarse el interés particular en afectación del general.

No obstante, la Corte Constitucional⁹, al estudiar la constitucionalidad del artículo 6.º de la Ley 179 de 1994, concluyó que el principio de inembargabilidad del presupuesto público tenía excepciones, pues era dable embargado cuando se persigue el pago de condenas judiciales, tal como ya lo había afirmado en anteriores pronunciamientos.¹⁰

⁵ Precepto reproducido en el artículo 19 del Decreto III de 1996.

⁶ «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».

⁷ (Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo [...]».

⁸ «Por medio del cual se reglamenta el artículo 19 del Decreto III de 1996, los artículos 1 y 91 de la Ley 715 de 2001, y se dictan otras disposiciones».

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-354 de 1997, M. P. Antonio Barrera Carbonell: «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».

¹⁰ Sentencias (i) C-13 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; (ii) C-337 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; y (iii) C- 103 de 1994, M. P. Jorge Arango Mejía.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Ese alto tribunal reiteró tal criterio, en sentencia C-566 de 2003¹¹, al señalar que «la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales», postura reafirmada en los fallos C-1154 de 2008¹² y T-873 de 2012¹³.

Por otro lado, aunque el artículo 294 del Código General del Proceso (CGP) prevé que no podrán embargarse los bienes «incorporados en el sistema general de participación», esta Corporación¹⁴ dijo que ello era posible cuando se pretendiera garantizar derechos reconocidos mediante una providencia judicial, en los siguientes términos:

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

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

En atención al derrotero jurisprudencial analizado, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han sido del criterio de que los recursos del presupuesto general son embargables, cuando con tal medida cautelar se pretendan el cumplimiento de una condena judicial relacionada con derechos laborales.¹⁵

ii. Caso concreto.

En el sub lite, a través del proceso ejecutivo, los ejecutantes pretenden el cumplimiento de las obligaciones contenidas en una sentencia judicial, emanada de esta jurisdicción, que reconoce los daños y perjuicios causados a los demandantes por los hechos ocurridos el día 24 de julio de 2005 en los que murió el joven Jefferson Moreno López y mediante memorial solicitó al *a quo* que decretara el embargo y retención de una suma de dinero.

Dicha solicitud fue decretada, bajo la premisa de que la medida cautelar de embargo resulta procedente siempre y cuando la acreencia esté contenida en una sentencia judicial o título valor o acto administrativo que contenga obligaciones claras,

¹¹ M. P. Álvaro Tafur Galvís.

¹² M. P. Clara Inés Vargas Hemández.

¹³ M. P. Mauricio González Cuervo.

¹⁴ Sección segunda, subsección B, auto de 21 de julio de 2017, M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02.

¹⁵ Postura acogida por la sección primera de esta Corporación, en fallo de tutela de 19 de noviembre de 2018, C. P. Hemando Sánchez Sánchez, expediente 11001-03-15-000-2018-02203-01.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

expresas y exigibles, que no hayan sido acatadas en los términos y procedimientos fijados en los estatutos procesales aplicables.

Inconforme con la decisión anterior, la parte ejecutada presentó recurso de apelación bajo el argumento que los recursos de dicha entidad son inembargables.

Esta Sala considera que ninguna de las consideraciones expuestas por el ejecutado son suficientes para desvirtuar las excepciones que la jurisprudencia contencioso-administrativa y constitucional, ha reconocido como habilitantes para practicar la medida de embargo sobre bienes inembargables.

A juicio de la Sala el ejecutado desconoce las sentencias C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-543 de 2013, dictadas por la Corte Constitucional, y en desconocimiento del precedente fijado en el auto del 8 de mayo de 2014 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹⁶. Veamos.

Especial prevalencia se predica de la pretensión cautelar del caso, puesto que el crédito cuyo pago se demanda, además de mostrarse como una orden judicial, se relaciona en sentido amplio como una prestación de origen laboral.

Como se vio, las sentencias constitucionalidad en mención y el auto del 8 de mayo de 2014 identifica unas reglas.

A través de la primera¹⁷ de las providencias mencionadas, se declaró exequible el aparte demandado del artículo 18¹⁸ de la Ley 715 de 2001, al considerar que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (que conste en decisiones judiciales u otros títulos legalmente validos), se deben pagar mediante el procedimiento allí señalado, y una vez transcurrido el termino para su exigibilidad, es posible adelantar su ejecución con embargo de recursos del presupuesto, en principio los destinados al pago de sentencias o conciliaciones (cuando se trate de esta clase de títulos), y si es necesario, sobre los dineros para educación del sistema general de participaciones.

Por medio de providencia C-566 de 2003¹⁹, se declaró la exequibilidad de la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primero inciso del artículo 91²⁰ de la Ley 715 de 2001, condicionado a que los

¹⁶ Expediente 11001-03-27-000-2012-00044-00 (19717)

¹⁷ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁸ “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” (aparte. Subrayado, condicionalmente exequible)

¹⁹ M.P. Álvaro Tafur Galvis

²⁰ “Prohibición de la Unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

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 (educación, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos que contengan una obligación clara, expresa y exigible, *“(...) 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”*.

Con el fallo C-1154²¹ de 26 de noviembre de 2008, esa alta Corporación declaró exequible el artículo 21²² del Decreto 28 de 2008²³, bajo el entendido de que *«[...] el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses^[24], contados a partir de la ejecutoria de la misma, y 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»*.²⁵

Por su parte, en la sentencia C-543 de 2013, el máximo tribunal constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra *“(...) el parágrafo 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo); el artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012; numerales 1, 4 y el parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012”*, no obstante, en la parte considerativa reiteró las reglas exceptivas al principio de inembargabilidad de los recursos que forman parte del sistema nacional de participaciones, bajo los siguientes presupuestos:

no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera” (aparte. Subrayado, condicionalmente exequible)

²¹ M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²² *“Inembargabilidad. Los recursos del Sistema de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones 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 obligación 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”* (se subraya).

²³ *“Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguidamente y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”*.

²⁴ El artículo 99 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) disminuyó el termino para que proceda la ejecución de las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero de 18 a 10 meses.

²⁵ En sentencia C-539 de 2010, la Corte Constitucional, respecto de los cargos formulados contra el artículo 21 de Decreto 28 de 2008, ordenó estarse a lo resuelto en la C-1154 DE 2008

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

"El artículo 63 de la Constitución dispone que "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"

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes 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 Superior²⁶.

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas²⁷."*
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos²⁸.*
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.²⁹*
- (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)³⁰*

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992, Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

²⁷ C-546 DE 1992

²⁸ 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 cargos 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.

²⁹ 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 se expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

³⁰ C-793 DE 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos³¹, como lo pretende el actor.”

De lo anterior, la Sala colige que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos (que encuentra su fundamento en la protección de los fondos financieros de la Nación en aras de la prevalencia del interés general) no es absoluto, pues su afectación es necesaria en algunos casos con miras a hacer efectivos otros principios de raigambre fundamental como la igualdad, dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha decantado la aplicación de este principio para precisar las tres reglas exceptivas que regulan su aplicación: la primera surge cuando es menester cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con el fin de efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para proteger la seguridad jurídica y el respeto de las garantías en ellas reconocidas; y la tercera se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En este punto, la Sala estima importante señalar que las excepciones de inembargabilidad deben sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que permite concluir que corresponde al Operador Judicial definir en cada caso concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar requerida.

Por su parte, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado ha establecido lo siguiente³²:

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 estatales³³.

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.

³¹ La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

³² Consejo de Estado, Auto del 8 de mayo de 2014, Exp. 19.717, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

³³ Cfr. sentencias C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, , C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003 y C-192 de 2005.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

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 de³⁴:

- 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 justas³⁵;*
- ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones³⁶; y*
- iii) títulos que provengan del Estado³⁷ que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible³⁸. 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 2008³⁹, 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 laboral⁴⁰

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.

³⁴ Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

³⁵ Cfr. 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.

³⁶ Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

³⁷ Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.

³⁸ Cfr. sentencia C-354 de 1997.

³⁹ 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.

⁴⁰ Cfr. sentencia C-1154 de 2008.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

También sobre el particular el H. Consejo de Estado, Sección segunda, subsección B, auto de 21 de julio de 2017, M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02, apoyada en la jurisprudencia de la Sección Tercera de la misma Corporación, ha precisado:

“Sumado a ello, la destinación específica del dinero reclamado por la demandante, más que conllevar a su inembargabilidad, lo que activa es una restricción en torno a los bienes que pueden retenerse en función de la obligación insoluta. Esta idea subyace al tratamiento que la Sección Tercera ha dado a las solicitudes de embargo cuando recaen sobre recursos públicos, pues tanto entonces como ahora, tras determinar que no aplica sobre ellos la regla general de inembargabilidad, lo que se ha revisado en los antecedentes jurisprudenciales es si los bienes por embargar han sido destinados a una finalidad que corresponde con la naturaleza de la obligación cobrada.

Visto lo anterior, el H. Consejo de Estado ha dicho (i) que los recursos pertenecientes al sistema de seguridad social en salud pueden ser embargados si la deuda que suscita la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud⁴¹; (ii) que los recursos transferidos por la Nación a las entidades territoriales para la financiación de proyectos de inversión ejecutados mediante la suscripción de convenios interadministrativos, son embargables cuando su objeto coincide con el del contrato que motiva la ejecución⁴²; y (iii) que, en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser embargados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de esas cesiones y participaciones⁴³.

Por esto, la destinación específica de recursos públicos, tampoco es óbice para sustraer de ellos lo legalmente necesario en aras de garantizar el pago de sentencias judiciales, créditos laborales o deudas derivadas de la actividad contractual del Estado, lo cual contrasta con una de las premisas a partir de las cuales construyó el a quo su providencia.⁴⁴”

Pues bien, aun cuando ciertos componentes del erario han sido revestidos por la ley y la Constitución con una protección especial para evitar su sustracción del peculio estatal como prenda garante del pago de sus obligaciones, la rigurosidad de tal restricción cede si, tras haberse vencido el plazo para que la autoridad correspondiente cumpliera voluntariamente (legal o contractual), esta no ha satisfecho los créditos de origen laboral, ni los impuestos en una sentencia ni aquellos que surgen de la actividad estatal de la contratación.

Así las cosas, se tiene que la inembargabilidad presupuestal consagra tres excepciones a la regla general (i) cuando se trate de satisfacer créditos de origen

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso –administrativo, sección tercera, auto de 19 de febrero de 2004, radicación 25000-23-26-000-2002-01373-01 (24861), M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo contencioso –administrativo, sección tercera, auto de 13 de marzo de 2006, radicación 08001-23-31-000-2001-00343-01 (26566), M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

⁴³ Consejo de Estado, Sala de lo contencioso –administrativo, sección tercera, auto de 30 de enero de 2003, radicación 47001-23-31-000-1997-5102-01 (19137), M.P. María Elena Giraldo Gómez.

⁴⁴ Esto sin desarrollar la previsión de rango superior, descrita en el artículo 359 de la Constitución Política, según el cual, contadas tres excepciones, no habrá rentas nacionales con destinación específica.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

laboral; (ii) sentencias judiciales; y (iii) títulos provenientes del Estado. Por su parte, la inembargabilidad de recursos del sistema general de participaciones se excepciona únicamente ante los créditos laborales judicialmente reconocidos.

Es pertinente poner de presente que de conformidad con el artículo 1 de la Ley 715 de 2001, el sistema general de participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por disposición de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, entre otros.

De igual forma, el Código General del Proceso no desconoce la existencia de unas excepciones al principio de inembargabilidad. De hecho, al indicar que la “orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción”, se puede concluir que dicha norma reconoce la existencia en el ordenamiento jurídico de que en algunos casos el mencionado principio no sea aplicado.

En relación a este aspecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2013⁴⁵, sostuvo lo siguiente:

La Sala estima que el demandante se dedica a realizar una lectura parcial del párrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, y luego le otorga un alcance que no tiene. Para iniciar, el actor afirma que la norma autoriza a los destinatarios a incumplir las órdenes de embargo y que incluso pueden llegar a congelar dichos recursos. No obstante, el actor no cuenta que el párrafo del artículo 594 establece que los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que 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.

Agregado a lo anterior, en este párrafo se indica el procedimiento a seguir por parte de la entidad destinataria de la medida de embargo como también de la autoridad que decreta la medida, ante la recepción de una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable y no se indique su fundamento legal, en este evento si la autoridad que la decreta no la justifica se entenderá revocada pero si insiste en ella, la entidad destinataria deberá cumplir la orden congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses y estas sumas se pondrán a disposición del juzgado cuando sobre ejecutoria la sentencia o la providencia que ponga fin al proceso así lo ordene.

Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo, 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

⁴⁵ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

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 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.”

Ahora bien, en reciente Sentencia⁴⁶ el H. Consejo de Estado en un caso de similares condiciones consideró:

“12.- La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial la aplicación del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA, no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente:

<<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. *Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación.* Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁷, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

PARÁGRAFO. En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> (se resalta)

13.- La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:

- La prohibición del parágrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los **rubros del presupuesto** destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Subsección B Consejero ponente: Martín Bermúdez Muñoz Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 54001233300020170059601 Ejecutivo Demandante: María de Jesús Lázaro Jurado Demandado: Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. Criterio reiterado mediante Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A Consejero ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021) Radicación número: 13001-23-33-000-2013-00832-01(66527) Actor: Renzo José Royero Campo Demandado: Nación – Fiscalía General de la Nación.

⁴⁷ Cumplimiento de sentencias y conciliaciones.

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

- También son inembargables **las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.**
- Por el contrario, **pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas** que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.

14.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación – Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.”

Las consideraciones expuestas conducen a establecer que los recursos pretendidos en embargo por la ejecutante, pese a ser inembargables, pueden ser objeto de retención preventiva y de eventual traslado al patrimonio del acreedor, en primera medida porque se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa, en segunda medida porque si bien es cierto, la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional en cuentas en diferentes establecimientos financieros en todo el país, se precisará que la medida de embargo ordenada solo deberá aplicarse sobre las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación De tal manera, la medida cautelar decretada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, resulta consecuente y adecuada, pues la inembargabilidad en el caso concreto fue desvirtuada.

La Sala acoge este criterio, en razón a las distintas ordenes emanadas de fallos de tutelas dictadas por el H. Consejo de Estado.

Por lo tanto, se confirmará el proveído recurrido que decretó la medida cautelar y, en consecuencia, se devolverá el expediente al Juzgado de origen.

En mérito de lo expuesto, se

III. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 15 de octubre de 2020 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó mediante el cual se ordenó el embargo de los dineros de la Nación - Ministerio de Defensa – Ejército Nacional depositados en cuentas en las entidades bancarias: Banco de Bogotá, Banco

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CHOCÓ

Agrario, Banco Popular, Bancolombia, Banco Colpatria, Banco BBVA, Banco Av Villas, Banco Pichincha, Banco Davivienda, **con la precisión** de que podrán ser objeto de embargo **las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas** que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, **salvo:** i) lo establecido en el parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MIRTHA ABADÍA SERNA
Magistrada

ARIOSTO CASTRO PEREA
Magistrado

NORMA MORENO MOSQUERA
Magistrada