

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veintitrés (23) de enero de dos mil dieciocho (2018).

REFERENCIA:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO DEL META
RADICACIÓN:	50001-23-31-000-2003-10355-00

La entidad ejecutante a través de memoriales visibles a folios 210-252 y 299-307 del expediente, solicitó el embargo de las cuentas bancarias que relacionó y que se encuentren a nombre de la entidad ejecutada, por lo que corresponde al Despacho resolver esta solicitud.

CONSIDERACIONES

Dentro de las prerrogativas de que gozan las entidades públicas con el fin de garantizar el ejercicio de las funciones a su cargo y la prevalencia del interés público, se encuentra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

Dicha potestad, impide que los recursos públicos siempre afectos al interés general, puedan ser gravados con una medida cautelar dictada en un proceso que limite la destinación de los mismos a los programas y proyectos a los cuales están destinados, garantizando de esta forma la prevalencia del interés general y el desarrollo eficaz y eficiente de las funciones a cargo de las entidades públicas.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, estableció el mencionado principio, en los siguientes términos:

"Artículo 16. La inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación, se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes."

La Constitución Política de 1991, materializó este principio en el artículo 63 al disponer:

"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."

Por su parte, el decreto 111 de 1996 que compiló las leyes orgánicas de presupuesto, en su artículo 19 señaló:

Acción: Ejecutivo
Expediente: 50001-23-31-000-2003-10355-00
Auto: Decreta Embargo
EAMC

"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.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6°, 55, inc. 3°)."

Sobre el fundamento de este principio, la Corte Constitucional indicó en sentencia C-546 de 1992:

"Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta."

Sobre este tema, el Consejo de Estado ha indicado:

*"El principio de la inembargabilidad de los bienes estatales, que rigió en Colombia, tuvo su consagración legislativa en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 y se ha mantenido hasta hoy en virtud de las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, normas todas incorporadas en el Decreto-Ley 111 de enero 15 de 1996. En efecto, el artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (Decreto-Ley 111 de 1996) establece que son inembargables las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman."*¹

No obstante el marco normativo general, diversas normas han establecido la garantía de inembargabilidad para recursos específicos, tales como:

- El artículo 134 de la Ley 100 de 1993, respecto de los recursos del sistema de seguridad social allí indicados.
- Los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, respecto de los recursos del sistema general de participaciones.
- El artículo 8 del decreto 050 de 2003, en torno a los recursos del régimen subsidiado en salud.

¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. C.P.: Alier Eduardo Hernández Enríquez. Sentencia del 25 de marzo de 2004. Radicación N° 76001-23-25-000-2002-0026-01 (23623).

- El artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, respecto de los recursos en el orden territorial.
- El decreto ley 028 de 2008, reitera el principio en relación a los recursos del sistema general de participaciones.
- El artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, en relación a los recursos del sistema general de regalías.
- El artículo 594 del Código General del Proceso, de manera general consagra la regla general de inembargabilidad de los bienes y recursos.

Es claro entonces, que existe una regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de los fines encargados a los diversos entes públicos que deben estar orientados al beneficio general.

No obstante lo anterior, y teniendo de precedente que de hacer absoluta esta regla, se pondrían en riesgo derechos de los acreedores del Estado, se han establecido algunas excepciones que se imponen precisar.

- **Excepciones al principio de inembargabilidad:**

Tal y como se indicó, aceptar como absoluto el principio de inembargabilidad, supondría en no pocos casos, afectar derechos fundamentales de las personas, en especial de los acreedores de las entidades públicas, quienes se verían restringidos en la posibilidad de acceder a la administración de justicia al no poder exigir el decreto de medidas cautelares en contra de la entidad pública deudora.

Para definir esta colisión entre el interés público inmerso en la garantía de inembargabilidad y el interés particular del acreedor de la entidad pública, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional ha establecido algunas excepciones frente al indicado principio.

En primer lugar, la Corte Constitucional en la sentencia atrás citada indicó:

"En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

"Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada...

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria..."

Acción: Ejecutivo
 Expediente: 50001-23-31-000-2003-10355-00
 Auto: Decreta Embargo
 EAMC

En consecuencia, esta Corte considera 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."

Con posterioridad la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de julio de 1997, expediente S 694, analizó el tema e indicó sobre el particular:

"1) A nivel nacional

La nación no podrá ser ejecutada, tal como lo ordena el art 336 del c de p.c. Y, por lo tanto, como corolario obligado, no podrá hablarse frente a ella de medidas cautelares propias del proceso de ejecución, pues no se entienden dichas medidas sin la del proceso que las permita.

Para la sala no podrá hablarse, para salvar el escollo que trae la prohibición, de un proceso ejecutivo contra la Nación sin medidas cautelares, porque así se estaría violando el art 336 antecitado. No se concibe en términos generales un proceso ejecutivo que no admita medidas cautelares, porque la aplicación recortada de su regulación violaría la garantía del debido proceso y el principio de la inescindibilidad de las normas aplicables al caso.

Con todo, la regla general de la no ejecución de la Nación presenta tres excepciones, así: La primera, relacionada con el cobro compulsivo de las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; la segunda, con los créditos laborales contenidos en actos administrativos; y la tercera, con los créditos provenientes de contratos estatales. Excepciones que encuentran su respaldo, en su orden, en el 177 del c.c.a.; en la sentencia C-546 de la Corte Constitucional; y en el art 75 de la ley 80 de 1993.

La primera excepción se entiende porque al permitirse la ejecución de la nación vencidos los 18 meses de que habla el mencionado art 177, habrá que aceptar la viabilidad del proceso ejecutivo con todos sus alcances y medidas; entre las cuales las cautelares de embargo y secuestro son las que realmente le darán su efectividad y su razón de ser. Esta conclusión encuentra su aval en la sentencia de la Corte Constitucional de 10 de octubre de 1992 antecitada.

Frente a los créditos laborales (segunda excepción), la situación es diferente aunque no exista ley expresa que así lo señale, pero sí principios constitucionales que avalan la interpretación dada por la Corte Constitucional en el fallo aludido, con miras a lograr la efectividad de los derechos reconocidos mediante actos administrativos. (ver sentencia C-546). En este sentido, la ejecución en este campo, con las medidas cautelares propias del proceso ejecutivo, encuentra su respaldo en lo que disponen los arts 25 y 53 de la carta, por ser el trabajo un derecho y una obligación social, frente al cual el Estado no sólo "garantiza el derecho al pago oportuno" de lo debido, sino también que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios no podrán menoscabar los derechos de los trabajadores.

En materia contractual el art 75 contempla una tercera excepción, al permitir la ejecución de las entidades públicas con apoyo en títulos ejecutivos derivados de los contratos estatales. Aquí también la posibilidad en la ejecución abre la de las medidas cautelares, pese a la falta de explicitud de la norma. Esta interpretación es así finalista y si ese art 75 no restringe la aplicación de la normatividad propia del proceso ejecutivo, habrá que entenderlo en su integridad.

Siguiendo los principios normativos del sistema presupuestal y la orientación marcada por la Corte Constitucional, las ejecuciones aquí estudiadas en cuanto a las sentencias de esta jurisdicción y los créditos laborales no podrán intentarse sino dentro del término señalado en el art 177 del c.c.a. Frente a las ejecuciones derivadas de los contratos estatales no se aplicará tal restricción, y deberá estarse a las condiciones de pago señaladas en los mismos.

b) En conclusión, fuera de los bienes enunciados en los arts 63 y 72 de la carta, son inembargables las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general nacional; así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Organos que, en principio, son los que figuran enunciados en los arts 30 y 11 del dec 111 de 1996.

A esta conclusión se arriba luego de observar que aunque en estricto sentido el presupuesto carece de órganos, puesto que no es más que "un acto de la autoridad soberana por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos para un periodo determinado" (Esteban Jaramillo), sí hace referencia forzosa a los distintos organismos o dependencias que hacen parte de

Acción: Ejecutivo
Expediente: 50001-23-31-000-2003-10355-00
Auto: Decreta Embargo
EAMC

la Nación, o sea a los enunciados en los citados arts 3 y 11 del estatuto orgánico del presupuesto. Por esta razón, para efectos presupuestales y sólo para este efecto, tienen el carácter de órganos los siguientes: las Rama judicial y legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional.

c) De la interpretación armónica de las distintas normas y en especial del estatuto orgánico del presupuesto nacional, puede concluirse, asimismo, que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más (las que para efectos presupuestales de conformidad con el art 50 del dec 111 de 1996 se sujetan al régimen de las primeras) y las Empresas sociales del Estado, no tienen el carácter de órganos desde la perspectiva que señala el Estatuto Orgánico del Presupuesto y por ende, según las reglas generales, son ejecutables y sus bienes sujetos a medidas cautelares.

d) Para la sala la interpretación dada por la Corte Constitucional, en materia de excepciones al principio de la inembargabilidad, merece acatamiento. En primer término, en cuanto se refiere a la ejecución contra la nación con títulos provenientes de sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa, porque al autorizar la ley su cobro compulsivo por la vía ejecutiva luego de vencido el término de 18 meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia, sin salvedad alguna, por voluntad del mismo legislador se entiende esta vía en su integridad, incluidas, como es obvio, las medidas cautelares, punto central y capital para la efectividad de esta clase de procesos. Y en segundo, en cuanto toca con los créditos laborales reconocidos mediante actos administrativos, porque aunque ésta excepción al principio aludido podría prestarse a objeciones desde el punto de vista de los poderes del juez que ejerce el control constitucional, estima la sala que merece igualmente acatamiento por la fuerza que poseen las decisiones de la Corte Constitucional en el ejercicio de dicho control."

Por su parte, la doctrina ha sintetizado estas posturas jurisprudenciales, así:

"Así las cosas, frente a los órganos y entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, es decir, frente a las entidades de carácter nacional queda claro que rige el principio de inembargabilidad, salvo cuando el crédito que se cobre judicialmente tenga como título ejecutivo una providencia judicial condenatoria proferida por la jurisdicción contenciosa administrativa (Conciliaciones y Sentencias); un crédito laboral o se deriva de un contrato estatal. En los anteriores casos, no resulta aplicable el mencionado principio y serán embargables los bienes, en los mismos términos que para las entidades territoriales, con las excepciones consagradas en el artículo 684 del CPC y 594 del CGP."²

Estos planteamientos fueron recogidos y sintetizados en la circular 017 de 2012 emanada de la Contraloría General de la República y la Directiva No 22 de 2010 proferida por la Procuraduría General de la Nación.

En reciente decisión, la Sección Cuarta del Consejo de Estado³, sobre este particular precisó:

"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

² La acción Ejecutiva ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. 4 Edición. Librería Jurídica Sánchez. 2013. Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo. Página 515.

³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez, 08 de mayo de 2014, radicado 11001-03-27-000-2012-00044-00 (19717).

Acción: Ejecutivo
Expediente: 50001-23-31-000-2003-10355-00
Auto: Decreta Embargo
EAMC

condiciones dignas y justas; ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos 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."

En este orden de ideas, y a título de conclusión, el principio de inembargabilidad admite tres claras excepciones reconocidas jurisprudencialmente respecto del siguiente tipo de obligaciones: 1. Las provenientes de un crédito laboral; 2. Las derivadas de sentencias o providencias judiciales originadas en la jurisdicción contenciosa administrativa y 3. Las derivadas de un contrato estatal.

Entonces, toda vez que el principio de inembargabilidad no es absoluto, y pudiéndose decretar y efectuar esta medida contra el presupuesto público cuando existen títulos emanados de entidades territoriales del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible, tal y como ocurre en el presente caso, las entidades bancarias en primer lugar deberán embargar dineros destinados al pago de sentencias o conciliaciones y, posteriormente, en el evento de que los primeros no alcancen o no existan, se tomaran los recursos de libre destinación.

Ahora bien, descendiendo al caso en concreto, se observa en el expediente que el título ejecutivo que fundamentó la procedencia de la acción de la referencia, corresponde al acto administrativo que liquidó el contrato estatal No 0338 de 1995, es decir, su origen deviene de un contrato estatal y por ende se encuentra dentro de la excepciones al principio de inembargabilidad, mucho más cuando en el trascurso del proceso se libró mandamiento de pago⁴ y se ordenó seguir adelante con la ejecución⁵.

De otra parte, conforme a lo dispuesto en el artículo 689 numeral 11 del C.P.C, el valor del embargo de dineros no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta (50%), razón por la cual el despacho tomará como parámetro de referencia la liquidación del crédito realizada mediante providencia del 5 de diciembre de 2017⁶, toda vez que se encuentra en firme y que asciende a \$ 427'131.835 y la misma se incrementará en un cincuenta por ciento (50%), lo que nos arroja un valor límite del embargo de SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$ 640'697.752) monto al cual se restringirá la medida.

Así las cosas, en el presente asunto, resulta procedente acceder a la solicitud de las medidas solicitadas, debiendo hacer claridad que si los dineros que se encuentren depositados en las cuentas indicadas por el demandante no correspondan a los dineros embargables en los

⁴ Folios 62 a 65

⁵ Folios 120 a 124

⁶ Folios 310 a 312

Acción: Ejecutivo
Expediente: 50001-23-31-000-2003-10355-00
Auto: Decreta Embargo
EAMC

términos indicados y que por virtud de la ley resultan inembargables, se deberá poner en conocimiento de este Despacho de manera inmediata, resaltando que la carga de la prueba respecto de la característica de inembargabilidad de los dineros, recae en los entes públicos propietarios, únicos capaces de conocer las sumas de dinero, su origen y la destinación que tienen, así como las entidades bancarias en virtud del deber de conocimiento del cliente, por lo que no es dable exigir al administrado una información que no posee y que no está en capacidad de conocer debido a la reserva que existe respecto de ese tipo de datos, frente a los particulares.

En tal virtud, el secretario al librar los oficios comunicando la medida decretada será cuidadoso en hacer las advertencias a los Gerentes de los establecimientos bancarios. Adicionalmente, indagará por el medio más expedito el respectivo NIT de la entidad ejecutada, el cual informará en los oficios que comuniquen la medida aquí decretada, a fin de evitar dilaciones injustificadas para la práctica de las mismas.

En mérito de lo expuesto, sin más consideraciones, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

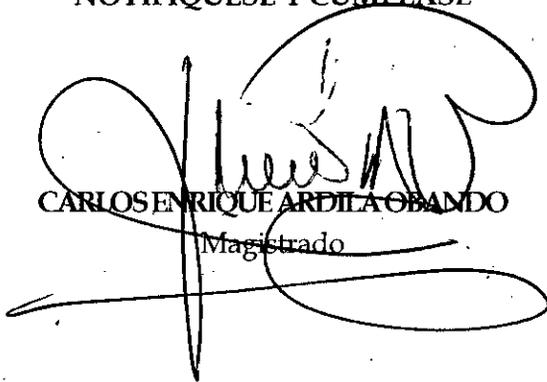
PRIMERO: DECRÉTESE el embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada DEPARTAMENTO DEL META, tenga en las cuentas indicadas por el ejecutado en la solicitud de medidas que obra en el expediente.

SEGUNDO: Por Secretaría oficiase a las entidades bancarias correspondientes, haciéndole las prevenciones indicadas en la presente providencia sobre inembargabilidad.

TERCERO: Conforme lo prevé el numeral 11 del artículo 681 del Código de Procedimiento Civil, el embargo se limitará hasta la suma de SEISCIENTOS CUARENTA MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS PESOS (\$ 640'697.752).

CUARTO: Para la elaboración de los oficios de medidas cautelares a los bancos, la secretaría deberá tener en cuenta los requisitos señalados en el artículo 4 del Acuerdo 1676 de 2002 proferido por la Sala Administrativa de Consejo Superior de la Judicatura, para el manejo de depósitos judiciales, y las normas que lo modifiquen o sustituyan, así como se tendrá en cuenta lo dispuesto en los Acuerdos 1676 de 2002, 1857 de 2003, 2621 de 2004, 5459 de 2009 y 10319 de 2015.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Magistrado

Acción: Ejecutivo
Expediente: 50001-23-31-000-2003-10355-00
Auto: Decreta Embargo
EAMC