

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, nueve (09) de julio de dos mil diecinueve (2019)

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

Revisado el expediente, se observan las respuestas allegadas por los bancos BANCOLOMBIA¹, DAVIVIENDA², BBVA³, AV VILLAS⁴, BANCO DE OCCIDENTE⁵ y BANCO DE BOGOTÁ⁶, en las que informan que los recursos depositados en las cuentas del DEPARTAMENTO DEL META son inembargables con base en las constancias expedidas por la misma entidad territorial, razón por la cual dichas cuentas no fueron embargadas, para lo cual invocaron lo dispuesto en el artículo 594 del Código General del Proceso.

En primer lugar, ha de advertirse que el presente proceso se adelanta en el sistema escritural, por tanto se aclara que el estatuto aplicable es el Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 y en aquellos aspectos no regulados se seguirá el Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011⁷.

Ahora bien, respecto a la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, la Corte Constitucional ha precisado que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no puede ser absoluto, así, en la Sentencia C-1154 de 2008 recogió su posición jurisprudencial para señalar que si bien es necesario preservar y defender aquella prescripción *"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"*, existen tres excepciones frente a su aplicación. La primera surge cuando es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad

¹ Folios 353-354

² Folios 356-357

³ Folios 360-361 y 396-405

⁴ Folios 363-364

⁵ Folios 367-369

⁶ Folios 388-391

⁷ "ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

ACCIÓN: Ejecutivo
EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2003-10355-00
AUTO: Resuelve Cuentas Inembargables
EAMC

jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidos; y la tercera se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En cuanto a la tercero de las salvedades a saber, atinente a las obligaciones que se originan en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, su fundamento jurisprudencial radica en la Sentencia C-354 de 1997 de la misma Corporación; con ella se efectuó control abstracto sobre el artículo 19 del Decreto 111 de 1996⁸ contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), disponiendo que el precepto acusado era exequible solamente si se interpretaba en el siguiente sentido:

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

En suma, tanto la legislación aplicable 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 sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación o del ente territorial, como sucede en el caso que nos ocupa, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos del artículo 177 del C.C.A., salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato.

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.

En este punto, cabe recordar que en el *sub examine* la obligación se deriva del acta de liquidación de contrato interadministrativo No. 338 de 1995 suscrita entre las partes⁹, tal y

⁸ "ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> 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 (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 60., 55, inciso 3o.)."

⁹ Fólios 18-27 y 28-30

ACCIÓN: Ejecutivo
EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2003-10355-00
AUTO: Resuelve Cuentas Inembargables
EAMC

como fue señalado en el auto que libró mandamiento de pago del 20 de enero de 2004¹⁰ y en la sentencia del 9 de noviembre de 2004¹¹, mediante la cual se ordenó seguir adelante la ejecución.

Por consiguiente, debido a que el objeto del proceso ejecutivo bajo análisis es obtener el cumplimiento compulsivo de títulos emanados de la administración que surgieron de la contratación estatal, a saber, el contrato interadministrativo No. 338 de 1995, la prohibición de embargo sobre los recursos del DEPARTAMENTO DEL META pierde su fuerza, por lo cual estos pueden fungir como garantía de la deuda que la demandada tiene para con el ejecutante.

Ahora bien, en gracia de discusión, sobre la regulación del embargo de entidades públicas en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso, la Sala Plena de esta corporación, en proveído del 17 de enero de 2019, radicado: 50001 33 33 003 2017 00137 01, ejecutivo singular de José Sabino Restrepo Sánchez contra Nación – Fiscalía General de la Nación, sostuvo:

"(...) los tres supuestos que de antaño se han establecido como excepciones al principio de inembargabilidad no perdieron vigencia y resultan aplicables con posterioridad a la vigencia tanto del Código General del Proceso como el CPACA, teniendo de presente las siguientes razones:

En primer lugar, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que en un Estado Social de Derecho como el definido en el artículo 2 de la Constitución Política, no existen derechos, valores o principios absolutos, por lo que tanto el legislador como los jueces según las circunstancias del caso deberán ponderar los derechos en conflicto para establecer cual debe primar o prevalecer, de allí que para proceder a este análisis se haya desarrollado la teoría de la ponderación.

Y es precisamente esto lo que la Corte Constitucional realizó al estudiar la constitucionalidad del principio de inembargabilidad, al definir que el mismo no tenía un carácter absoluto, encontrando a partir de normas constitucionales que en tres eventos el mencionado principio debía relativizarse, o en otras palabras, ceder frente a intereses que primaban y justificaban la embargabilidad de los recursos públicos, por lo que para la Sala no habiendo variado la Constitución Política, la sola entrada en vigencia de las normas ya citadas tanto del Código General del Proceso como del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no pueden haber variado el fundamento constitucional de los tres supuestos que admiten la embargabilidad de los recursos públicos.

En segundo lugar, un análisis armónico del artículo 594 del CGP permite a la Sala concluir que de esta disposición normativa es posible inferir la vigencia de las excepciones al principio de inembargabilidad, pues no de otra manera puede entenderse el aparte normativo del parágrafo del señalado artículo cuando indica: "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."

¹⁰ Folios 62-65

¹¹ Folios 120-124

En efecto, si es posible decretar la medida cautelar -embargó- respecto de un recurso que es inembargable, solo puede concluirse que existen excepciones a la mencionada embargabilidad, y que las mismas son aquellas derivadas del orden jurídico o las que por "ley fueren procedente", que para el supuesto de los recursos públicos son aquellas que han sido establecidas por la Corte Constitucional a partir del análisis de las normas constitucionales, por lo que para la sala el vocablo ley incorpora los mandatos constitucionales de los cuales se derivan las tantas veces señaladas excepciones, pues no sería coherente con nuestro sistema de fuentes que las excepciones al principio de inembargabilidad solo puedan derivar de un fundamento legal y no de uno constitucional.

Aceptar el carácter absoluto del principio de inembargabilidad, supondría llegar a la conclusión que las entidades públicas en su calidad de deudoras tendrían un privilegio de no ser sus bienes perseguidos como consecuencia de la obligación adeudada, impidiéndose al acreedor ejercer el mecanismo coercitivo de la medida cautelar del embargo para obtener la satisfacción del crédito, con lo cual el cumplimiento de la obligación estaría supeditada a la liberalidad del ente, público en el pago de la obligación, pues la sola idea de presentar el proceso ejecutivo sin medidas cautelares desnaturaliza la esencia y finalidad de este tipo de procesos, que no es otro que el cumplimiento forzado de la obligación, haciéndose imposible ello sin la posibilidad de decretar medidas cautelares, pues el mismo dejaría de ser forzoso para volverse voluntario."

En ese orden de ideas, bajo la normatividad actual también encontramos avalada la vigencia de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional en referencia al principio de inembargabilidad, reforzando la argumentación que en esta providencia se ha desarrollado.

De otro lado, mediante escrito del 18 de junio de 2018¹², radicado en la misma fecha, la Gerente de Tesorería del Departamento del Meta allega una certificación en la que se relacionan las cuentas, pero sin identificar el Banco a que pertenecen, donde el ente territorial maneja los recursos de libre destinación, y adicionalmente, indica que para el pago de sentencias y conciliaciones, tiene destinada una cuenta del Banco de Bogotá denominada "DEPARTAMENTO DEL META - FONDOS COMUNES" cuyo número es 364-39739-8.

Por consiguiente, se ordenará oficiar al Banco de Bogotá a fin de que proceda a inscribir el embargo de la cuenta, número es 364-39739-8, denominada "DEPARTAMENTO DEL META - FONDOS COMUNES", cuyo titular es el DEPARTAMENTO DEL META, advirtiéndole que en el presente asunto se configura una de las excepciones a la inembargabilidad al presupuesto general señaladas por la Corte Constitucional, que se da cuando de satisfacer las obligaciones que se derivan de sentencias judiciales se trata.

Así mismo, se ordenará oficiar nuevamente al DEPARTAMENTO DEL META para que complemente la respuesta ofrecida mediante memorial del 18 de junio de 2018, indicando a que Banco corresponden cada una de las cuentas que manejan los recursos de libre destinación, lo anterior, toda vez que en caso de que los dineros destinados al pago de sentencias no alcancen o no existan, podrán embargarse las cuentas de libre destinación.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

¹² Folios 377-379

RESUELVE:

PRIMERO.- Por **SECRETARÍA OFÍCIESE** al Banco de Bogotá a fin de que proceda a inscribir el embargo decretado de la cuenta, número es 364-39739-8, denominada "DEPARTAMENTO DEL META - FONDOS COMUNES", cuyo titular es el DEPARTAMENTO DEL META, advirtiendo que en el presente asunto se configura una de las excepciones a la inembargabilidad al presupuesto general señaladas por la Corte Constitucional, por tratarse de una obligación que se deriva de sentencia judicial.

Anéxese copia de la presente providencia e infórmese el número de radicación del proceso y el nombre e identificación de las partes demandante -MINISTERIO DE TRANSPORTE- y demandado -DEPARTAMENTO DEL META-; con el correspondiente número de identificación tributaria (ver fol. 371 y 378).

Igualmente, acláreseles que el presente proceso se adelanta en el sistema escritural, por tanto no le son aplicables las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ni las del Código General del Proceso, sino que se rige bajo la ritualidad del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 y en aquellos aspectos no regulados se seguirá el Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011¹³.

SEGUNDO.- Por **SECRETARÍA OFÍCIESE** nuevamente al DEPARTAMENTO DEL META para que complemente la respuesta ofrecida mediante memorial del 18 de junio de 2018, indicando a que Banco corresponden cada una de las cuentas que manejan los recursos de libre destinación, lo anterior, toda vez que en caso de que los dineros destinados al pago de sentencias no alcancen o no existan, podrán embargarse las cuentas de libre destinación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
 Magistrado

¹³ "ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."

ACCIÓN: Ejecutivo
 EXPEDIENTE: 50001-23-31-000-2003-10355-00
 AUTO: Resuelve Cuentas Inembargables
 EAMC