



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A

CONSEJERO PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: PROCESO EJECUTIVO
Radicación: 47001 23 33 000 2017 00071 01 (2676-2022)
Demandante: William Alfonso Ibarra Rodríguez y otros
Demandado: Municipio de Ciénaga (Magdalena)
Temas: Medida cautelar de embargo

AUTO INTERLOCUTORIO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra el auto proferido el 29 de julio de 2021 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio del cual se decretó una medida cautelar de embargo.

1. Antecedentes

1.1. Pretensiones de la demanda

Los señores William Alfonso Ibarra Rodríguez, Beatriz Cecilia Bolaño López, Yumiris Orozco Mena, Haylin Elena Paz Núñez y Marina Cervantes de del Río, mediante apoderada judicial, solicitaron que se libere mandamiento ejecutivo en contra del municipio de Ciénaga (Magdalena), por la suma de noventa millones novecientos nueve mil ochocientos ochenta y nueve pesos con veinticuatro centavos (\$ 90.909.889,24), por concepto de un día de salario por cada día de retardo en el pago de las cesantías, más los intereses moratorios causados desde que se hizo exigible la obligación hasta que se realice el pago correspondiente.

Como soporte de su pretensión, los accionantes recurrieron a la sentencia del 23 de septiembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, Despacho 02 de Descongestión, por medio de la cual se condenó al municipio de



Ciénaga (Magdalena) a pagarles la sanción moratoria originada por la no consignación oportuna de las cesantías del año 2003.¹

Durante el curso del proceso, la parte actora solicitó las siguientes medidas cautelares:

PRIMERO: DECRÉTASE EL EMBARGO Y RETENCIÓN de los dineros que recibe la ALCALDÍA MUNICIPAL DE CIÉNAGA MAGDALENA, por concepto del impuesto de industria y comercio y de impuesto predial en una tercera parte, que se encuentren consignados en las cuentas de ahorros y corrientes que tenga en las entidades bancarias: Banco Agrario de Colombia, Bancolombia, Banco de Bogotá, Davivienda, Banco Popular, Banco de Occidente, Banco Santander, Banco Caja Social, Banco AV Villas, Banco Sudameris, BBVA, Bancoomeva, Banco Colpatría, CDTs en la proporción que garantice suficiencia para el pago de la obligación, por lo que en tal sentido líbrense los respectivos oficios.

SEGUNDO DECRÉTASE EL EMBARGO Y RETENCIÓN de los dineros que recibe la Alcaldía Municipal de Ciénaga Magdalena, por concepto de regalías que recibe de las empresa (sic) Drummond y Puerto Vale, consignados en las cuentas de ahorros y corrientes que tenga en las entidades bancarias: Banco Agrario de Colombia, Bancolombia, Banco de Bogotá, Davivienda, Banco Popular, Banco de Occidente, Banco Santander, Banco Caja Social, Banco AV Villas, Banco Sudameris, BBVA, Bancoomeva, Banco Colpatría, CDTs en la proporción que garantice suficiencia para el pago de la obligación, por lo que en tan sentido líbrense los respectivos oficios.

TERCERO: De conformidad con lo establecido en el numeral 10 del artículo 593 del C.G. del P. hágasele saber a los señores gerentes de las entidades bancarias, que la medida de embargo se limita a la suma de **DOSCIENTOS TRES MILLONES CIENTO MIL NOVENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y OCHO PESOS (sic) (\$203.100.093,38)**, equivalente al valor del crédito aprobado en auto adiado 14 de julio de 2020, en la cuenta de Depósitos Judiciales del Banco Agrario de Ciénaga – Magdalena.

[...].²

[Negritas propias del original]

1.2. El auto apelado

El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante auto del 29 de julio de 2021,³ decretó las siguientes medidas cautelares:

PRIMERO: DECRETAR el embargo y retención de los dineros que recibe la entidad ejecutada por concepto de impuestos de industria y comercio y predial, en una tercera parte, que se encuentren depositados en las cuentas de ahorros y/o corrientes y CDT, en las entidades financieras Banco Agrario de Colombia, Bancolombia, Banco de

¹ Índice 2 de la plataforma Samai.

² *Ibidem*. En este punto, vale la pena precisar que el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante autos del 3 de julio de 2019 y del 14 de julio de 2020, decidió seguir adelante con la ejecución y fijar la liquidación del crédito en doscientos tres millones cien mil noventa y tres pesos con sesenta y ocho centavos (\$ 203.100.093,68), respectivamente.

³ *Ibidem*.



Bogotá, Davivienda, Banco Popular, Banco de Occidente, Banco Santander, Banco Caja Social, Banco Av Villas, Banco Sudameris BBVA, Bancomeva, Banco Colpatría.

SEGUNDO: DECRETAR el embargo y retención de los dineros que recibe la entidad demandada por concepto de regalías de la empresa Drummond Ltd y Puerto Vale, que se encuentren consignados en las cuentas de ahorros y/o corrientes y CDT, en las entidades financieras Banco Agrario de Colombia, Bancolombia, Banco de Bogotá, Davivienda, Banco Popular, Banco de Occidente, Banco Santander, Banco Caja Social, Banco Av Villas, Banco Sudameris BBVA, Bancomeva, Banco Colpatría.

Lo anterior, condicionado a que podrá 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.

TERCERO: Límitese el embargo a la suma de trescientos cuatro millones seiscientos cincuenta mil ciento cuarenta pesos con cincuenta y dos centavos (\$304.650.140,52 m/l), de acuerdo con lo señalado en el numeral 10 del artículo 593 del CGP.⁴

[...].

[Negritas y subrayas propias del original]

Lo anterior, teniendo en cuenta las razones que se exponen a continuación:

- i) El artículo 63 de la Constitución Política establece el principio de inembargabilidad de ciertos bienes del Estado. Con base en esa norma, el legislador determinó que los recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones no son embargables.
- ii) A través de las Sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-793 de 2002 y C-1154 de 2008, la Corte Constitucional sostuvo que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto, ya que existen «[...] tres excepciones cuando lo que se reclama tiene que ver con **i) la necesidad de satisfacer créditos y obligaciones de origen laboral** con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, **ii) el pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el

⁴ *Ibidem.*



respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y **iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado**».⁵

- iii) De acuerdo con los artículos 195 (parágrafo 2) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, los recursos del Fondo de Contingencias, los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones, y 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, son inembargables.
- iv) El artículo 594 del Código General del Proceso definió los bienes que no pueden ser objeto de embargo, además de los que indican las leyes especiales y la Carta Política. No obstante, según la Sentencia C-543 de 2013, proferida por la Corte Constitucional, el parágrafo de la norma citada no desconoció las excepciones referidas previamente, criterio que ha sido acogido por el Consejo de Estado en sede de tutela.
- v) En la Sentencia C-1154 de 2008 se condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el sentido de que se podían embargar los recursos de libre destinación y, excepcionalmente, los rubros de destinación específica, para lograr el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencias. Por consiguiente, los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud y los del Sistema General de Participaciones son inembargables, salvo en el evento antes mencionado.
- vi) Como las medidas precautorias se solicitaron con el fin de satisfacer una acreencia laboral reconocida a través de una sentencia judicial, en este caso se configuran dos de las excepciones al principio de inembargabilidad. Por ende, «[...] procede (*sic*) las cautelas en contra del municipio ejecutado, aun cuando reciban (*sic*) recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo que, se trate de rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y

⁵ Negritas y cursivas propias del original. *Ibidem*.



conciliaciones y al Fondo de Contingencias, los cuales son inembargables, al igual que, 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, en los términos del parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA».

1.3. El recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado del municipio de Ciénaga (Magdalena) interpuso recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, los cuales sustentó así:

- i) El decreto de la medida cautelar generaría una insostenibilidad fiscal o presupuestal y afectaría el bien común, en beneficio del interés particular, ya que el 90 % de los ingresos de la entidad territorial ejecutada provienen del impuesto predial y de las regalías que pagan las únicas empresas grandes, a saber: Drummond Ltd., y Puerto Vale.
- ii) Se pretende el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales son destinados a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, mas no para pagar acreencias laborales.
- iii) Los dineros objeto de la cautela son bienes inembargables, de acuerdo con los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del Código General del Proceso.
- iv) Con los recursos que se recaudan por concepto de regalías se garantizan fines esenciales del Estado como el agua y el saneamiento básico, servicios indispensables para vivir, tal como se expuso en la Sentencia T-223 de 2018.
- v) En la Sentencia C-543 de 2013, la Corte Constitucional indicó que las medidas cautelares, aun dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad, procedían siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, es decir: educación,



salud, agua potable y saneamiento básico. Ahora bien, el trámite de ejecución surgió a continuación de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que los dineros que se pretenden embargar están dirigidos a solventar las necesidades de agua potable, saneamiento básico y las causadas por la pandemia del Covid-19.

- vi) Los ejecutantes son empleados del municipio de Ciénaga (Magdalena) y están laborando. Por lo tanto, la medida cautelar no es adecuada, ya que no apunta a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Realmente se pretende cumplir una obligación con los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a agua potable y saneamiento básico.
- vii) Si se niega la cautela, el proceso de cobro puede continuar, ya que la prohibición de embargar ciertos recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago.
- viii) Las finanzas del municipio de Ciénaga (Magdalena) han sido diezmadas por la pandemia del Covid-19, y los escasos recursos de libre destinación han sido usados para atender dicha emergencia.

1.4. Decisión del recurso de reposición

Mediante auto del 6 de diciembre de 2021, el Tribunal Administrativo del Magdalena resolvió no reponer el auto del 29 de julio de 2021, por los motivos que se resumen a continuación:

- i) Las medidas cautelares fueron condicionadas a que podrían embargarse las cuentas corrientes y de ahorros que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo los rubros destinados al Fondo de Contingencias y al pago de sentencias y conciliaciones; y los que se depositen 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 u otro establecimiento de crédito.



- ii) Tal como se expuso en el auto recurrido, en el presente asunto se configuran 2 excepciones al principio de inembargabilidad, ya que las cautelas decretadas tienen como fin satisfacer una acreencia de origen laboral, reconocida mediante una sentencia proferida por esta jurisdicción.

2. Consideraciones

2.1. Problema jurídico

Consiste en determinar si procede o no la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que están depositados en cuentas bancarias del municipio de Ciénaga (Magdalena), los cuales ha recibido por concepto de impuestos predial y de industria y comercio, y a título de regalías que pagan las empresas Drummond Ltd., y Puerto Vale, a fin de establecer si se debe confirmar o revocar el auto proferido el 29 de julio de 2021 por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

2.2. Medida cautelar de embargo

En este acápite de las consideraciones se abordará el siguiente cuestionamiento: ¿Dentro de los procesos ejecutivos laborales que se adelantan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede ordenarse el embargo de bienes, rentas y recursos públicos?

Al respecto, se precisa resaltar que la ejecución de las sentencias es un componente del derecho a la tutela judicial efectiva⁶ y es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho, pues implica la inexorable sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución,⁷ por ende, el desacato total o parcial de las decisiones judiciales atenta contra el orden jurídico, económico y social justo como presupuestos fundamentales del Estado y desdibuja la misión judicial de materializar la convivencia social y la concordia nacional, la cual se verifica a partir

⁶ La Sentencia C-426 de 2002 precisó que el acceso a la administración de justicia comprende el derecho a que «el fallo adoptado se cumpla efectivamente -si hay lugar a ello-; derechos cuya ejecución supone, entonces, la previa definición de las condiciones y requisitos de operatividad». En similar sentido puede consultarse la Sentencia T-329 de 1994.

⁷ Sentencia T-554 de 1992, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.



de su función de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en la Constitución Política y la ley.⁸

Por su parte, el legislador instituyó la medida cautelar de embargo para garantizar la ejecución del título de recaudo con sujeción a las condiciones en que allí se haya reconocido el derecho.⁹

En tal sentido, los artículos 599 del CGP y 45 de la Ley 1551 de 2012 precisaron que en los procesos ejecutivos se puede solicitar la medida cautelar de embargo desde la presentación de la demanda; empero, cuando la parte accionada sea un municipio, aquel solo se podrá decretar una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

No obstante, existen normas que prohíben el embargo de los bienes, rentas y recursos públicos con el fin de permitir a las entidades oficiales cumplir sus funciones y materializar los fines del Estado, pero ese propósito no puede constituirse en una barrera infranqueable para desconocer los derechos reconocidos en providencias judiciales, por ende, su interpretación debe conciliarse con los demás principios y derechos reconocidos en la Carta Política, especialmente los de dignidad humana, efectividad de los derechos, seguridad jurídica, propiedad y acceso a la justicia.¹⁰

A continuación, se analizarán las normas que prohíben decretar embargos sobre rentas, recursos y bienes públicos con el propósito de determinar cuál debe ser su entendimiento en los procesos ejecutivos que se adelanten ante esta jurisdicción con el fin de lograr el cumplimiento de una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación de contenido laboral.

Es preciso aclarar que en este auto únicamente se estudiará la medida cautelar de embargo en lo que se refiere a los bienes y recursos del Estado de cara al cumplimiento de obligaciones laborales, pues en el *sub lite* se resuelve sobre la procedencia de un embargo dentro de un proceso ejecutivo cuyo objetivo es el

⁸ Artículo 1 de la Ley 270 de 1996.

⁹ Ver sentencia C-054 de 1997.

¹⁰ Tal criterio fue esbozado en la sentencia C-1154 de 2008.



cumplimiento de una sentencia de carácter laboral emitida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra una entidad pública.

2.3. Directrices jurisprudenciales frente al principio de inembargabilidad

En nuestro ordenamiento jurídico se han establecido diversas disposiciones de rango constitucional y legal que han implementado el principio de inembargabilidad de los recursos, rentas y bienes públicos.

Para efectos metodológicos, la Sala se abstendrá de hacer un acápite con la transcripción de dichas normas y, en su lugar, las analizará en conjunto con las directrices jurisprudenciales que ha trazado la Corte Constitucional en las sentencias que han resuelto sobre su exequibilidad.

En tal sentido, se resalta que dicha corporación ha precisado que el principio de inembargabilidad es una herramienta legítima para proteger el patrimonio público, teniendo en cuenta que este es indispensable para la realización de los fines esenciales del Estado, por ende, es una garantía que amerita especial protección y defensa para salvaguardar sus recursos financieros y, de manera especial, aquellos destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población.

A partir del anterior entendimiento se ha afirmado que «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 Superior».¹¹

No obstante, la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de algunas disposiciones que establecieron el principio de inembargabilidad y concluyó que en esos casos aquel estaría sujeto a las siguientes excepciones: **i)** obligaciones dinerarias de naturaleza laboral; y **ii)** créditos que consten en sentencias judiciales o en otros títulos legalmente válidos.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 2013. En igual sentido puede consultarse la Sentencia C-546 de 1992.



A continuación, se abordarán las mencionadas excepciones con la aclaración de que aquellas se fijaron respecto de las normas analizadas en sede de constitucionalidad, las cuales no predicaron el principio de inembargabilidad de los recursos públicos en general, sino que cada una salvaguardó específicos dineros del erario, como el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, entre otros, conforme se explicará en este proveído.

2.4. Obligaciones dinerarias de naturaleza laboral

La Sentencia C-546 de 1992 resolvió que «SON EXEQUIBLES los artículos 8º, en la parte que dice: "y la inembargabilidad", y 16 de la Ley 38 de 1989; y además, en tratándose de créditos laborales, entendidos dichos textos conforme a los dos últimos párrafos de la parte motiva de esta sentencia». ¹² Las consideraciones a que hace referencia la parte resolutive son las siguientes:

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 [...].

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.** (Resalta la Sala).

En este orden de ideas, las obligaciones dinerarias a cargo del Estado de naturaleza laboral se exceptúan de la aplicación del principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. ¹³

Al respecto, la Corte Constitucional evidenció un conflicto entre dos valores, pues,

¹² Los artículos 8 y 16 de la Ley 39 de 1989, antes de ser modificados por la Ley 179 de 1994, disponían lo siguiente:

Artículo 8. Los principios del sistema presupuestal son: [...] la Inembargabilidad [...].

Artículo 16. 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.

¹³ Esta tesis fue reiterada en las Sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993 y C-103 de 1994.



por un lado, las normas estudiadas salvaguardaban los recursos económicos del Estado y el interés general, pero, por el otro, estos postulados entraban en tensión con el derecho fundamental al pago del salario de los servidores públicos.

Entonces, se definió que dicha problemática debía resolverse bajo la siguiente regla: «en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario».

Para arribar a la referida conclusión, la corporación razonó de la siguiente manera:

- i) El artículo 351 de la Constitución Política priorizó el servicio de la deuda pública, dentro de la cual se incluyen las acreencias laborales, pues la carta se edifica sobre las bases de la justicia social y considera al ciudadano como el actor primordial del Estado Social de Derecho, por ende, «la protección y efectividad de los derechos fundamentales constituye la principal razón de ser de la organización institucional y política y del quehacer gubernamental».
- ii) La inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación está fundada en la protección del bien público y del interés general; sin embargo, eso no puede justificar la violación de los derechos fundamentales de las personas consideradas por separado, pues ello conduciría al absolutismo y al utilitarismo. En consecuencia, «el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual».
- iii) La inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación obstaculiza la efectividad del derecho al salario, pese a que la protección de las garantías fundamentales no puede estar sujeta «al vaivén del interés general», como tampoco debe condicionarse a problemas administrativos o presupuestales.
- iv) El derecho al trabajo goza de una especial protección constitucional y es un valor fundante del Estado Social de Derecho, por ende, debe exceptuarse de la regla general de la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

Por su parte, la Sentencia C-103 de 1994 siguió la anterior línea jurisprudencial. En



dicha oportunidad, la Corte Constitucional estudió los numerales 158 y 272 del artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, que modificaron los artículos 336 y 513 del Código de Procedimiento Civil,¹⁴ y declaró la exequibilidad condicionada de las siguientes expresiones:

- i) Del artículo 336 del CPC, «[l]a Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo».
- ii) Del artículo 513 del CPC, «[l]as rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables».

La Corte Constitucional condicionó la exequibilidad a que debía «entenderse con la excepción reconocida en la sentencia C-546, de octubre 1o. de 1992, de esta misma Corte, en relación con los créditos laborales, y en concordancia con la parte motiva de esta providencia».

2.5. Créditos que consten en sentencias judiciales o en otros títulos legalmente válidos

La Sentencia C-354 de 1997¹⁵ declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996,¹⁶ «bajo el entendido de 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

¹⁴ En adelante CPC.

¹⁵ Los lineamientos de esta providencia fueron reiterados en la Sentencia C-402 de 1997.

¹⁶ El artículo 19 del Decreto 111 de 1997, dispone lo siguiente:

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.



sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos». Esta decisión se fundó en los siguientes razonamientos:

- i) La regla general de inembargabilidad sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, en aras de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidos.
- ii) La redacción del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 podría generar el entendimiento de que solo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados en la forma allí descrita, pero no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración; sin embargo, tal interpretación carece de justificación objetiva y razonable; por el contrario «[t]anto 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».
- iii) El procedimiento previsto para el pago de las condenas decretadas en sentencias judiciales también debe aplicarse para sufragar los demás créditos a cargo del Estado, pues una conclusión diferente conduciría a judicializar las deudas del Estado que constan en un título válido emanado de aquél.

La Sala considera que las excepciones antes anotadas respecto de la aplicación de dicho principio para el Presupuesto General de la Nación también se predicán de los presupuestos de las entidades territoriales, pues el artículo 94 de la Ley 38 de 1989 (Ley Orgánica del Presupuesto) dispone que aquellas deberán seguir principios análogos a los contenidos en ese estatuto, «entre ellos, desde luego, el de la inembargabilidad, aplicable, por tanto, a los recursos y las rentas de los presupuestos seccionales».¹⁷

En igual sentido, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 dispuso que «[l]as entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la

¹⁷ Sentencia C-263 de 1994.



organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente».

Una conclusión diferente a la antes acogida generaría una situación de desigualdad respecto de los servidores públicos territoriales y se pondrían en riesgo sus derechos laborales, la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia. Además, se daría mayor valor a los derechos de quienes reclaman su cumplimiento ante la Nación, en desmedro de las garantías de quienes los exigen ante los entes territoriales.

De otro lado, conforme a los artículos 64 del Decreto 1221 de 1986¹⁸ y 318 del Decreto 1222 de 1986,¹⁹ los recursos de las entidades descentralizadas del orden departamental se sujetan a las siguientes reglas en materia de embargos:

- i) Son inembargables los recursos que reciban las entidades descentralizadas del orden departamental a título de transferencia de la Nación o del respectivo departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren.
- ii) De sus recursos propios u ordinarios solo es embargable hasta la tercera parte del valor total de los mismos.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-263 de 1994, declaró la exequibilidad de las referidas normas «con las precisiones y consideraciones que aparecen en la parte motiva de esta providencia», de las cuales se destacan las

¹⁸ Por el cual se dicta el estatuto básico de las entidades descentralizadas departamentales. El artículo 64 del Decreto 1221 de 1986 dispone lo siguiente:

Artículo 64. Del régimen aplicable a los embargos. No son embargables por ninguna autoridad los recursos que reciban las entidades descentralizadas a título de transferencia de la Nación o del respectivo Departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren.

De sus recursos propios u ordinarios sólo es embargable hasta la tercera parte del valor total de los mismos.

¹⁹ Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental. El artículo 318 del Decreto 1222 de 1986 dispone lo siguiente:

Artículo 318. No son embargables por ninguna autoridad los recursos que reciban las entidades descentralizadas a título de transferencia de la Nación o del respectivo Departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren. De sus recursos propios u ordinarios sólo es embargable hasta la tercera parte del valor total de los mismos.



siguientes:

[...] cuando entran en conflicto la protección de los recursos económicos estatales y la efectividad del derecho fundamental al pago del salario y las prestaciones de los trabajadores vinculados al Estado, debe prevalecer éste último valor, pues de no ser así se desconocería abiertamente la definición constitucional del Estado Social de Derecho y se desvirtuarían las consecuencias jurídicas de ella.

Cuando el imperativo constitucional de cancelar a los trabajadores las sumas a que tienen derecho únicamente puede cumplirse por el embargo de los bienes de la entidad pública deudora, el principio de la inembargabilidad sufre una excepción de origen constitucional, pues se repite que los derechos laborales son materia privilegiada que encuentra sustento en varias disposiciones, superiores, principalmente en la del artículo 25, a cuyo tenor el trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Téngase en cuenta que, según el artículo 53 de la Constitución, la ley no puede menoscabar los derechos de los trabajadores.

[...]

Adviértese, por otra parte, que los preceptos controvertidos consagran la embargabilidad parcial (en una tercera parte) de los recursos propios de las entidades descentralizadas del orden departamental.

[...]

Así como la ley puede determinar la inembargabilidad de ciertos bienes y recursos por cualquiera de los motivos enunciados, está autorizada para señalar los límites de la misma.

[...]

Tan contraria a la Constitución sería una interpretación de sus mandatos en cuya virtud se hiciera prevalecer el interés de los acreedores sobre los generales de la comunidad dando lugar a toda clase de embargos, en tal forma que se hiciera imposible la cabal operación de las entidades públicas, como una que condujera al absoluto desamparo de aquellos.

Lo que conviene a la justicia es que cuando menos parte del patrimonio estatal atienda al principio genérico y sea prenda común de los acreedores, en la medida en que no afecte los intereses generales. Corresponde al legislador definir cuál es esa medida y equilibrar así los intereses en controversia.

De acuerdo con la anterior sentencia, los recursos que reciban las entidades descentralizadas del orden departamental a título de transferencia de la Nación o del respectivo departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren sí pueden ser pasibles de embargo para atender obligaciones laborales.

De otro lado, se resalta que en la referida providencia la Corte Constitucional halló exequible la previsión legal de poderse embargar hasta la tercera parte de los



recursos propios u ordinarios de las entidades descentralizadas.

Al respecto, se resalta que el numeral 16 del artículo 594 del Código General del Proceso²⁰ estableció un mandato similar al indicar que serán inembargables «[l]as dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales», es decir, que sí será pasible de embargo una tercera parte de aquellas, lo cual ratifica la tesis de dicha corporación en el sentido de afirmar que el ordenamiento debe promover un equilibrio entre el principio de inembargabilidad y el derecho de los acreedores a que el Estado satisfaga las deudas.

En conclusión, el principio de inembargabilidad no es absoluto, por ende, tratándose de créditos y obligaciones de carácter laboral, pueden ser objeto de embargo: **a)** las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación²¹ y del presupuesto de las entidades territoriales, así como los bienes y derechos de los órganos que los conforman; y **b)** los recursos que reciban las entidades descentralizadas del orden departamental a título de transferencia de la Nación o del respectivo departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren, en los siguientes casos:

- i) Con el fin de sufragar las condenas reconocidas en providencias judiciales de carácter laboral.
- ii) Con el fin de pagar los títulos emanados de la administración donde conste una obligación de naturaleza laboral expresa, clara y legalmente exigible.

En atención a los valores que fundan el Estado Social de Derecho y que inspiraron las Sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994, C-263 de 1994 y C-354 de 1997, la Sala concluye que las reglas de interpretación del principio de inembargabilidad establecidas en dichas providencias también deben aplicarse a las normas que se

²⁰ En adelante CGP.

²¹ En cuanto a las excepciones al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) Sección Cuarta, sentencia de 17 de septiembre de 2020, radicado: 11001-03-15-000-2020-00510-01; ii) Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 2 de mayo de 2019, radicado: 11001031500020180318301; iii) Sección Cuarta, sentencia de 1 de agosto de 2018, radicado: 11001-03-15-000-2018-00958-00; iv) Sección Cuarta, sentencia de 3 de mayo de 2018, radicado: 11001031500020170200701; v) Sección Tercera, Subsección A, auto de 23 de noviembre de 2017, radicado: 88001-23-31-000-2001-00028-01 (58870); vi) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 22 de julio de 1997, radicado: S-694.



expidieron con posterioridad y que reiteraron el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, es decir, los artículos 594 (ordinal 1) del CGP,²² y 2.8.1.6.1., del Decreto 1068 de 2015,²³ ya que las normas analizadas y las nuevas contienen igual prohibición para proteger idénticas rentas, bienes y recursos, esto es, los del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, así como los bienes y derechos de los órganos que los conforman, por ende, debe atenderse el carácter vinculante de su *ratio decidendi*,²⁴ conforme lo ordena el artículo 48 de la Ley 270 de 1996.

Igualmente, al tenor del artículo 243 de la Carta Política, los operadores jurídicos están obligados por el efecto de la cosa juzgada material²⁵ de las sentencias de la Corte Constitucional. En consecuencia, «todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad».²⁶

Además, el marco constitucional que inspiró los aludidos pronunciamientos permanece vigente, por ende, tanto el legislador como quienes aplican las normas deben respetar los principios, valores y derechos que fundan nuestro Estado, esto es, «la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo».²⁷

²² 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.
[...].

²³ Esta norma compiló los artículos 1 y 4 del Decreto 2980 de 1989 y 1 del Decreto 1807 de 1994. El texto del artículo 2.8.1.6.1. del Decreto 1068 de 2015 corresponde al siguiente:

Artículo 2.8.1.6.1. Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables.
[...].

²⁴ Considerado así en la sentencia C-037 de 1996.

²⁵ Las sentencias C-543 de 1992 y C-532 de 2013 han precisado que la cosa juzgada es formal cuando existe una decisión previa de constitucionalidad sobre idéntica norma demandada, mientras que la material opera cuando el juicio de constitucionalidad recae respecto de una disposición que tiene igual contenido normativo de otra que fue examinada en anterior oportunidad.

²⁶ Sentencia C-539 de 2011, magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁷ Sentencias C-354 de 1997 y C-1063 de 2003.



2.6. Precisiones frente a las excepciones al principio de inembargabilidad

Con posterioridad a las sentencias de constitucionalidad antes analizadas, el legislador ha introducido nuevos mandatos que impactan la aplicación de las excepciones que jurisprudencialmente se habían introducido al principio de inembargabilidad con el fin de reforzarlo frente a algunos dineros que por su destinación al gasto público social ameritan una protección especial.

A continuación, se estudiarán las reglas que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han fijado en aras de determinar la aplicabilidad o no de las aludidas excepciones en materia de embargos de bienes, rentas y recursos públicos.

- i) Conforme al artículo 2.8.1.6.1.1., del Decreto 1068 de 2015, «[c]uando 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 Administrativo, 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», es decir, que aun en las excepciones antes anotadas al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, la medida cautelar únicamente podrá recaer sobre las cuentas a que alude la norma citada.



- ii) De acuerdo con los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001;²⁸ 21 del Decreto Ley 28 de 2008;²⁹ 594 (numeral 1) del CGP;³⁰ 45 de la Ley 1551 de 2012;³¹ 62 y 70 de la Ley 1530 de 2012;³² 2.6.6.1., del Decreto 1068 de 2015;³³ 357 de la Ley 1819 de 2016;³⁴ 125 y 133 de la Ley 2056 de 2020,³⁵ la medida

²⁸ 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.
[..].

²⁹ 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.

³⁰ Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. [...] las cuentas del sistema general de participación, regalías [...].

³¹ Artículo 45. No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará 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.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.
[...].

³² Los artículos 62 y 70 de la Ley 1530 de 2012 fueron derogados por la Ley 2056 de 2020, pero esta norma incluyó disposiciones en igual sentido (artículos 125 y 133), es decir, reiteró la inembargabilidad de los recursos del sistema general de regalías.

³³ Artículo 2.6.6.1. Inembargabilidad recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo. En los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, 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.

³⁴ Artículo 357. Embargos. En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que se hagan a favor de los departamentos, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el sujeto pasivo correspondiente.
[...].

³⁵ Artículo 125. Principios del sistema presupuestal. El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se regirá por los principios de [...] inembargabilidad [...].

Artículo 133. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema.



cautelar de embargo está sujeta a las siguientes restricciones en el caso de las entidades territoriales:

- a. El embargo no aplicará sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, con la aclaración de que sí procederá para el pago de créditos laborales judicialmente reconocidos³⁶ 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». Esta regla fue fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1154 de 2008.³⁷
- b. El embargo no aplicará sobre los recursos del Sistema General de Regalías.
- c. El embargo no aplicará sobre las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.
- d. En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrán decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.
- e. El embargo no podrá decretarse sobre sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor

Las decisiones de la autoridad judicial o administrativa que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario respectivo que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de mayo de 2019, radicado: 11001031500020190130300. Es oportuno precisar que la Sentencia C-1154 de 2008 en su parte resolutoria aplicó la excepción respecto de obligaciones laborales declaradas en «sentencias»; sin embargo, la lectura integral de dicho pronunciamiento, en consonancia con la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional y que fue ampliamente citada en esa decisión, permite concluir que la excepción no solo puede predicarse de sentencias, sino de todas las providencias judiciales que impongan o aprueben una condena de carácter laboral. Además, la norma objeto de análisis de constitucionalidad no aludió al término «sentencias», es decir, que tampoco se está rebasando el texto legal que fue declarado exequible en forma condicionada.

³⁷ Al respecto pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de mayo de 2019, radicado: 11001031500020190130300; ii) Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 16 de agosto de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-01581-00.



de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente

- iii) Al tenor del párrafo del artículo 2.8.1.6.1.1., del Decreto 1068 de 2015, «[e]n 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», es decir, que aun en las excepciones establecidas jurisprudencialmente al principio de inembargabilidad, la medida cautelar de embargo no podrá recaer sobre las cuentas a que alude la norma citada.³⁸
- iv) Por mandato de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política y 594 (numeral 3)³⁹ del CGP, no podrán embargarse «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 «otros bienes culturales que conforman la identidad nacional», esta regla no admite excepción alguna.
- v) Por disposición de los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del CGP, son inembargables los siguientes bienes y recursos públicos:
 - a. Los bienes «destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje».⁴⁰

³⁸ Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B: i) auto de 4 de diciembre de 2019, radicado: 15001-23-31-000-2004-03184-02 (64135); ii) auto de 24 de octubre de 2019, radicado: 20001-23-31-000-2008-00286-02 (62828).

³⁹ Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

[...]

3. Los bienes de uso público [...].

⁴⁰ Esta norma estaba redactada en similares términos en el artículo 684 del CPC, con la particularidad de que aludía a «ingresos», mientras que el CGP los especificó como «ingresos brutos». La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 684 del CPC, mediante la Sentencia C-1064 de 2003.



- b. «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».
- c. «Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones».⁴¹
- d. «Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales».⁴²

En relación con la inembargabilidad de dichos bienes, rentas y recursos, la Sala advierte que de ellos no es posible predicar las excepciones al principio de inembargabilidad antes estudiadas, en razón al amplio margen de configuración normativa que le asiste al legislador, cuya voluntad fue mantener su intangibilidad en lo que respecta a la medida cautelar de embargo.

A su vez, los recursos, rentas y bienes de que tratan los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del CGP no han sido objeto de estudio por la Corte Constitucional y, por ende, tampoco podrían extenderse las mencionadas excepciones al amparo de la cosa juzgada, pues las normas no tienen un contenido material idéntico al de las disposiciones que fueron analizadas en sede de constitucionalidad.

- vi) Conforme al artículo 195 (parágrafo 2) del CPACA,⁴³ son inembargables los dineros destinados presupuestalmente al pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias, es decir,

⁴¹ Esta norma estaba redactada en similares términos en el artículo 684 del CPC.

⁴² Esta norma estaba redactada en similares términos en el artículo 684 del CPC.

⁴³ 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 2°. 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.



que las excepciones antes estudiadas tampoco aplicarán frente a estos dineros.

2.7. Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones

En cuanto al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha tenido la oportunidad de analizarlo bajo dos contextos constitucionales distintos.

En un primer momento, a través de las Sentencias C-793 de 2002 y C-566 de 2003, la mencionada corporación estudió la exequibilidad de los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, expedida en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2001, el cual modificó los artículos 356 y 357 de la Carta Política.

En un segundo momento, mediante la Sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional estudió el artículo 21 de Decreto Ley 28 de 2008, proferido en vigencia del Acto Legislativo 4 de 2007, que reformó nuevamente los artículos 356 y 357 de la Constitución.

La lectura de las referidas providencias refleja que en la segunda etapa el criterio interpretativo de la Corte Constitucional fue más restrictivo en aras de salvaguardar el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

En efecto, la Sentencia C-793 de 2002 declaró exequible el artículo 18 de la Ley 715 «bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), 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 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-».



Por su parte, la Sentencia C-566 de 2003 declaró exequible la expresión «estos recursos no pueden ser sujetos de embargo» contenida en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, bajo los siguientes condicionamientos:

[...] en el entendido que los 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 (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, 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.

Así mismo en el entendido que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior, sin que puedan verse afectados con embargo los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud.

Así las cosas, en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2001, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sostuvo que solamente se podrían imponer medidas cautelares sobre los recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con los destinos legalmente previstos para esos recursos, esto es, educación, salud, saneamiento básico y agua potable.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 4 de 2007, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1154 de 2008, advirtió que, a diferencia del Acto Legislativo 1 de 2001, el nuevo precepto evidencia una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de los recursos del Sistema General de Participaciones e impartió la orden de adoptar mecanismos de control y seguimiento de la ejecución de estos dineros.



Siguiendo esta premisa, dicha corporación analizó el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008,⁴⁴ que desarrolló el Acto Legislativo 4 de 2007, e indicó que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables y que las medidas cautelares derivadas de obligaciones laborales deben recaer sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial, para proceder a su pago en la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008 «en el entendido de 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».

Entonces, conforme al Acto Legislativo 4 de 2007 y el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, la única excepción que existe para que proceda el embargo de los dineros del Sistema General de Participaciones es la relacionada con los créditos laborales judicialmente reconocidos. Esta tesis fue reiterada en la Sentencia C-539 de 2010 y reemplazó la interpretación que se venía sosteniendo en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2001, en razón al nuevo marco constitucional.

Es oportuno precisar que la Sentencia C-1154 de 2008 en su parte resolutive aplicó la excepción respecto de obligaciones laborales declaradas en «sentencias»; sin embargo, la lectura integral de dicho pronunciamiento, en consonancia con la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional y que fue ampliamente citada en esa decisión, permite concluir que la excepción no solo puede predicarse de sentencias, sino de todas las providencias judiciales que impongan o aprueben una

⁴⁴ 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.



condena de carácter laboral.⁴⁵

Además, la norma objeto de análisis de constitucionalidad⁴⁶ no aludió al término «sentencias», es decir, que tampoco se está rebasando el texto legal que fue declarado exequible en forma condicionada.

Ahora bien, con posterioridad a los referidos pronunciamientos, el legislador volvió a incluir la prohibición de embargar recursos del Sistema General de Participaciones en los artículos 594 (numeral 1) del CGP, 45 de la Ley 1551 de 2012 y 2.6.6.1., del Decreto 1068 de 2015.

La Corte Constitucional no ha estudiado las referidas normas; sin embargo, en virtud de la cosa juzgada material que se explicó en acápites anteriores, la directriz impartida en la Sentencia C-1154 de 2008, referente a la posibilidad de decretar embargos a los recursos del Sistema General de Participaciones para satisfacer obligaciones laborales que consten en providencias judiciales, también aplica respecto de las nuevas normas que aluden a la inembargabilidad de dichos recursos y cuyo contenido fue declarado condicionalmente exequible por dicha corporación.

La anterior conclusión también se funda en las siguientes razones: **i)** los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, 21 del Decreto Ley 28 de 2008, 594 (numeral 1) del CGP, 45 de la Ley 1551 de 2012 y 2.6.6.1., del Decreto 1068 de 2015 contienen igual prohibición en orden a proteger idénticos recursos, es decir, los del Sistema General de Participaciones; y **ii)** permanece vigente el marco constitucional bajo el cual se analizó el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, por ende, la lectura que hizo la Corte Constitucional mantiene plena aplicabilidad, en tanto no se han modificado las normas superiores que fundaron su decisión.

2.8. Inembargabilidad de los recursos del rubro de sentencias y conciliaciones, del Fondo de Contingencias, del Sistema General de Regalías y los municipales originados en transferencias de la Nación⁴⁷

⁴⁵ Al respecto puede consultarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de mayo de 2019, radicado: 11001031500020190130300.

⁴⁶ Artículo 21 del Decreto 28 de 2008.

⁴⁷ Salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas, conforme lo dispone el artículo 594, numeral 4, del CGP.



Mediante la Sentencia C-543 de 2013, la Corte Constitucional se declaró inhibida para estudiar una demanda de constitucionalidad incoada contra los artículos 195 (parágrafo 2) del CPACA, 70 de la Ley 1530 de 2012⁴⁸ y 594 (numerales 1 y 4 y parágrafo) del CGP.

No obstante que la decisión fue inhibitoria, las consideraciones que condujeron a tal determinación resultan relevantes para el presente asunto, pues se establecieron las siguientes conclusiones frente a las normas demandadas:

- i) El artículo 63 de la Constitución Política facultó al legislador para determinar qué bienes, además de los señalados expresamente en la norma, tienen el carácter de inembargables, en aras de asegurar la «adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado», por ende, las medidas de inembargabilidad cuentan con un sustento constitucional válido.
- ii) La lectura integral del artículo 195 del CPACA permite deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus deudas; por el contrario, allí se estableció el trámite para atender las condenas y conciliaciones.
- iii) Aunque los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias y conciliaciones son inembargables, «las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar».
- iv) Respecto del artículo 70 de la Ley 1530 de 2012, el actor no explicó «por qué ante la existencia de otros mecanismos jurídicos para exigir el cobro de una obligación, la medida de inembargabilidad contemplada en la norma se torna en la única idónea para hacer exigible su cumplimiento, como sería el caso

⁴⁸ Artículo 70. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.



de los ingresos corrientes de libre destinación».

- v) El accionante sostiene que las sentencias serán incumplidas debido a la imposibilidad de embargar los recursos y bienes públicos; además, los procesos se mantendrán activos y vigentes hasta que existan los recursos económicos necesarios para sufragar las acreencias, es decir, que se incentiva a las entidades públicas para desatender o dilatar el pago de sus compromisos.

Sin embargo, «el demandante pretende activar la presente acción para que la Corte se pronuncie respecto a eventos confusos que podrían o no acontecer» y «tampoco explica por qué ante la existencia de otros mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales, éstos no son suficientes para garantizar el pago de las obligaciones contraídas».

- vi) La Corte Constitucional ha precisado que el principio de inembargabilidad debe armonizarse con otros valores constitucionales y, por tal motivo, su aplicación está sujeta a algunas excepciones. En relación con esta afirmación se destacan los siguientes apartes:

Sin embargo, contempló [alude a la Corte Constitucional] 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 justas⁴⁹.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁵⁰.

⁴⁹ C-546 de 1992

⁵⁰ 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.



(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.⁵¹

(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)⁵²

[...]

Por todo lo anterior, el demandante se encontraba obligado a explicar, bajo la óptica de la interpretación del principio de inembargabilidad, porqué en estos eventos no son aplicables las excepciones al mismo cuando se encuentran cobijados por los pronunciamientos abstractos de constitucionalidad sobre la materia y que deben guiar la interpretación de los operadores jurídicos al resolver los casos concretos en relación con este principio. [...]

Agregado a lo anterior, puede observarse que las excepciones consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.

[...] De otra parte, esta Corporación ha sostenido que el principio de inembargabilidad no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica, porque precisamente las excepciones introducidas vía jurisprudencial lo que pretenden es armonizar estos derechos con la protección de los recursos públicos⁵³. “Este acople de la jurisprudencia de ninguna manera supone desconocer el principio de efectividad de los derechos, en virtud del cual se ha avalado el embargo excepcional de recursos de las entidades territoriales. De lo que se trata es, simplemente, de armonizar y conciliar esos principios...”⁵⁴

En este orden de ideas, mediante la Sentencia C-543 de 2013, la Corte Constitucional se inhibió de estudiar la legalidad de los artículos 195 (parágrafo 2) del CPACA, 70 de la Ley 1530 de 2012 y 594 (numerales 1 y 4 y parágrafo) del CGP, por ende, estas disposiciones siguen vigentes.

Ahora bien, pese a que algunos apartes de la Sentencia C-543 de 2013 podrían dar a entender que el principio de inembargabilidad tiene excepciones y que sería viable

⁵¹ 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.

⁵² C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵⁴ *Ibidem*



aplicarlas a las referidas normas, también lo es que la corporación no ha emitido una decisión en la que explique si también pueden predicarse de los recursos del rubro de sentencias y conciliaciones, del Fondo de Contingencias, del Sistema General de Regalías y los municipales originados en transferencias de la Nación (salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de estas).

Entonces, teniendo en cuenta que el legislador les impartió un tratamiento específico en aras de salvaguardarlos de la medida de embargo ante un eventual proceso ejecutivo, la Sala acatará dicho mandato, por lo cual no se extenderán a estos las excepciones que fijó la Corte Constitucional cuando estudió la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

Además, se observa que para el momento en que se expidieron las normas antes citadas el legislador tenía pleno conocimiento de las reglas fijadas por la Corte Constitucional para excepcionar la aplicabilidad de dicho principio; sin embargo, no las trasladó a esos recursos, es decir, que su intención fue salvaguardarlos, bajo el entendido de que existen otros dineros y bienes que sí son pasibles de dicha medida.

Ejemplo de lo antes expuesto son los debates que se surtieron en el Congreso de la República para expedir el CGP, pues en las primeras ponencias sobre el numeral 1 del artículo 594 *ibidem* se introdujeron las excepciones que la Corte Constitucional había predicado frente al principio de inembargabilidad.

En tal sentido, se indicó que serían inembargables «[l]os bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, **salvo para el cobro compulsivo de sentencias o laudos arbitrales ejecutoriados, de créditos laborales reconocidos en actos administrativos, de créditos provenientes de contratos estatales o reconocidos mediante conciliación o transacción**».⁵⁵ Posteriormente, al final de este numeral se agregó la expresión «aprobadas por la autoridad respectiva».⁵⁶

⁵⁵ Gacetas del Congreso 119 de 29 de marzo de 2011, 250 de 11 de mayo de 2011, 745 de 4 de octubre de 2011, 822 de 3 de noviembre de 2011.

⁵⁶ Gacetas del Congreso 114 de 28 de marzo de 2012 y 188 de 30 de abril de 2012.



El referido texto fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera del Senado. Luego, la Plenaria del Senado propuso para segundo debate el siguiente texto:⁵⁷

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, los recursos fuente, las cuentas del sistema General de participación, las cuentas maestras, regalías y recursos de la seguridad social.
2. Los bienes, las rentas y recursos de entidades territoriales, sus recursos fuente, las cuentas del sistema general de participación, las cuentas maestras, regalías y recursos de la seguridad social.

[...]

Parágrafo. El juez sólo podrá decretar medidas cautelares sobre los recursos de que tratan los numerales 1 y 2 una vez vencido el término establecido en la ley para el cumplimiento de sentencias y conciliaciones de acuerdo con el procedimiento establecido para su ejecución en la ley y en las normas reglamentarias.

Posteriormente, la Comisión Accidental de Conciliación propuso el texto del proyecto de ley conciliado para ser considerado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el cual modificó sustancialmente la anterior redacción y, en su lugar, eliminó las referencias expresas a las excepciones que jurisprudencialmente se habían introducido al principio de inembargabilidad,⁵⁸ pero agregó el siguiente parágrafo:

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. 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.

[...].

Esta corporación ha sostenido que la aludida norma «reconoce la existencia en el ordenamiento jurídico de que en algunos casos el mencionado principio no sea aplicado».⁵⁹

⁵⁷ Gaceta del Congreso 261 de 23 de mayo de 2012.

⁵⁸ Gacetas del Congreso 316 y 317 de 6 de junio de 2012, 472 de 27 de julio de 2012 y 561 de 28 de agosto de 2012.

⁵⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 10 de mayo de 2019, radicado: 11001031500020190130300.



Al respecto, la Sala considera que la interpretación del artículo 594 del CGP debe hacerse de manera armónica con las directrices trazadas por la Corte Constitucional, pero sin desatender la naturaleza de los recursos públicos frente a los cuales se ha pronunciado, pues la línea jurisprudencial impide sostener que las excepciones se aplican al principio de inembargabilidad de todos los dineros públicos, toda vez que dicha corporación ha hecho precisiones dependiendo de si se trata del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las entidades territoriales, del Sistema General de Participaciones y de las transferencias de la Nación y de los departamentos a las entidades descentralizadas del orden departamental, conforme se estudió en acápites precedentes.

Así las cosas, se concluye que el legislador advirtió la existencia de las excepciones al principio de inembargabilidad que se habían introducido jurisprudencialmente. No obstante, actuando dentro de su amplio margen de configuración normativa, estimó necesario salvaguardar algunos dineros públicos de la medida cautelar de embargo.

En consecuencia, en lo que respecta a los recursos del rubro de sentencias y conciliaciones, del Fondo de Contingencias y del Sistema General de Regalías, la Sala se abstendrá de extender las excepciones establecidas para otros recursos, pues tienen una naturaleza distinta a aquellos frente a los cuales se había pronunciado la Corte Constitucional y su exequibilidad aún no ha sido revisada, por lo que se impone salvaguardar los principios democráticos y de conservación del derecho, en tanto existen otros recursos que sí pueden ser pasibles de dicha medida cautelar y, por lo tanto, no se ponen en riesgo los derechos de los acreedores del Estado.

En tal sentido, la mencionada corporación judicial, mediante la Sentencia C-793 de 2002, precisó que los acreedores del Estado no quedan desprotegidos, toda vez que «el hecho de prohibir el embargo de determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede llevarse a cabo aunque no sea procedente la medida cautelar».

Aunado a lo anterior, al revisar los antecedentes legislativos del CPACA, se evidencia la preocupación del Ministerio de Hacienda y de la Rama Judicial en lograr el cumplimiento de las sentencias como presupuesto del derecho al acceso efectivo a



la administración de justicia. Al respecto, se destacan las siguientes intervenciones de la referida cartera y del Consejo de Estado:

Uno de los principales problemas que detectó la Comisión, fue la demora en el reconocimiento y pago efectivo de las obligaciones dinerarias contenidas en providencias judiciales en firme. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público demostró el compromiso del Gobierno Nacional en hacer que los mandatos de los jueces se cumplan con la mayor celeridad posible, dentro de las inmensas limitaciones fiscales por las que atraviesan todas las entidades públicas.

[...]

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público propuso ante la Comisión el nuevo esquema para el pago de sentencias judiciales contentivas de obligaciones dinerarias, a través de un mecanismo actualmente existente pero que no ha sido operativo.

En efecto, el artículo 195 de la iniciativa impone la obligación a las entidades públicas, que sean sección del Presupuesto General de la Nación, de efectuar aportes al Fondo de Contingencias creado por la Ley 448 de 1998, con el fin de atender de manera oportuna las obligaciones dinerarias que se constituyan en contra de la Nación, como consecuencia de una condena judicial en firme.⁶⁰

[...] esperamos que la sentencia se cumpla, es que yo no puedo hablar de acceso a la administración cuando la sentencia es para enmarcar, y no hay derecho como siempre dijimos en esa comisión y le hicimos énfasis al Gobierno Nacional que el proceso se adelante durante quince años, y que a los quince años después de que se obtiene una sentencia favorable todavía haya que esperar tres más o 18 meses para que me paguen y cuando finalmente no me pagaron los 18 meses entonces entrar a demandar ejecutivamente, eso no debe ser de esa manera, siempre esperamos una propuesta del Ministerio de Hacienda en el tema, como vamos a pagar, como vamos hacer cumplir las sentencias, después de muchas discusiones, después de muchas vueltas, pues por que se tiene que contar con el aval de Hacienda nada nos ganábamos nosotros con inventarnos un procedimiento que no esté avalado por Hacienda porque eso implica gasto público.

El Ministerio presentó un proyecto bastante interesante y fue la creación de un fondo de contingencias para procesos judiciales, algo así como el Fosyga, pero para el cubrimiento de sentencias, para el cumplimiento de las mismas esa propuesta parte del supuesto de que cuando a una entidad le notifican la demanda esa entidad tiene que aprovisionar una suma de dinero para el pago de una eventual condena, la entidad da la valoración de la perspectiva de prosperidad del proceso de cuanto tendría que pagar en caso de ser condenado y debe ir haciendo como un ahorro en ese fondo de contingencias cuando estima ese juicio; con ello el día que haya sentencia sencillamente la entidad requerirá al fondo de contingencia dentro de los diez días siguientes a, que se le notifique la condena para que el fondo le gire la suma a pagar, y esta a su vez pueda pagarle al administrado, digamos que fue lo mejor que se pudo obtener de Hacienda, vuelvo a insistir hubiéramos querido que eso quedara mucho mejor que lo que quedó redactado, pero es que si no se contaba con el aval de Hacienda sencillamente no se podía llegar a incorporar forma alguna, y por la misma vía se estableció el requisito de extinción (*sic*) de jurisprudencia [...].⁶¹

⁶⁰ Gaceta del Congreso 334 de 10 de junio de 2010. Intervención del ministro de Hacienda y Crédito Público Dr. Oscar Iván Zuluaga Escobar.

⁶¹ Gaceta del Congreso 963 de 24 de noviembre de 2010. Intervención de la consejera de Estado Dr. Ruth Estella Correa Palacio.



Las anteriores intervenciones, en consonancia con el texto finalmente aprobado del artículo 195 del CPACA, permiten evidenciar que el legislador optó por acudir a los rubros de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias como medidas eficaces para lograr el cumplimiento las condenas impuestas en sede judicial. Igualmente, se previó de manera expresa la inembargabilidad de dichos recursos y esa intangibilidad también ha sido salvaguardada por esta corporación al abordar el estudio de la medida cautelar de embargo.⁶²

De otro lado, frente a los recursos estudiados en este acápite no puede predicarse la cosa juzgada material de las sentencias de constitucionalidad, ya que el contenido normativo de los artículos 195 (parágrafo 2) del CPACA, 70 de la Ley 1530 de 2012 y 594 (numeral 1)⁶³ del CGP no es idéntico al de los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, 1 del Decreto 2282 de 1989 (numerales 158 y 272) y 19 del Decreto 111 de 1996, 64 del Decreto 1221 de 1986 y 318 del Decreto 1222 de 1986, que fueron analizados por la Corte Constitucional en las Sentencias C-546 de 1992, C-103 y C-263 de 1994 y C-354 de 1997.

Es así como las nuevas normas aludieron a dineros que no habían sido enunciados en las que fueron objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.

En efecto, la normativa analizada por la Corte Constitucional se refirió al Presupuesto General de la Nación y el presupuesto de las entidades territoriales y los recursos recibidos por las entidades descentralizadas del orden departamental a título de transferencia de la Nación, mientras que las disposiciones posteriores atañen a los recursos del rubro de sentencias y conciliaciones, del Fondo de Contingencias, del Sistema General de Regalías y los recursos municipales originados en transferencias de la Nación (salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de estas).

⁶² Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias del Consejo de Estado: i) Sección Tercera, Subsección B, auto de 4 de diciembre de 2019, radicado: 15001-23-31-000-2004-03184-02 (64135); ii) Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de octubre de 2019, radicado: 54001-23-33-000-2017-00596-01 (63267); iii) Sección Tercera, Subsección B, auto de 24 de octubre de 2019, radicado: 20001-23-31-000-2008-00286-02 (62828); iv) Sección Segunda, Subsección B, auto de 21 de julio de 2017, radicado: 08001233100020070011202 (3679-2014).

⁶³ En cuanto al numeral 1 del artículo 594 del CGP, en este párrafo se hace referencia a la inembargabilidad de los «recursos de la seguridad social».



Por ende, solamente puede predicarse la existencia de cosa juzgada constitucional en cuanto a la referencia que hace el numeral 1 del artículo 594 del CGP a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación y del presupuesto de las entidades territoriales, pues, conforme se explicó con antelación, este contenido es materialmente idéntico al analizado por la Corte Constitucional y, por ende, su aplicación debe seguir igual suerte respecto de la exequibilidad condicionada que fue expresamente declarada por las sentencias previamente analizadas.

2.9. Inembargabilidad de los aportes a la seguridad social

Conforme a los artículos 134 de la Ley 100 de 1993, 93 de Ley 1295 de 1994, 8 del Decreto 50 de 2003, 275 de la Ley 1450 de 2011, 594 del CGP (numeral 1), 25 de la 1751 de 2015, 2.6.4.1.4., y 2.6.1.2.7., del Decreto 780 de 2016, y 2.2.8.9.1., del Decreto 1833 de 2016, los recursos de la seguridad social son inembargables.

La anterior regla encuentra justificación en la finalidad del Sistema de Seguridad Social Integral,⁶⁴ esto es, garantizar los derechos irrenunciables de las personas y la comunidad a obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, a través de la protección de las distintas contingencias que puedan sufrir. Dicho sistema se encuentra conformado por los regímenes establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y los servicios sociales complementarios.⁶⁵

Por su parte, el artículo 48 de la Constitución determinó que «no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella».⁶⁶

En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado que los dineros que aportan trabajadores y empleadores al sistema de seguridad social son de carácter parafiscal y, sin importar la naturaleza pública o privada del ente que administra los aportes, estos recursos no forman parte del patrimonio de estos y su destinación debe ser la que expresamente ha señalado la ley, esto es, el cubrimiento de los riesgos de vejez, invalidez y muerte.⁶⁷

⁶⁴ Artículo 1 de la Ley 100 de 1993.

⁶⁵ Artículo 8 de la Ley 100 de 1993.

⁶⁶ Este mandato fue reiterado en el artículo 9 de la Ley 100 de 1993.

⁶⁷ Sentencias C- 378 de 1998 y C-1089 de 2003.



Así las cosas, en lo que atañe a la presente providencia, se concluye que los aportes al sistema de seguridad social son de carácter parafiscal, por lo que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación⁶⁸ ni del presupuesto de las entidades territoriales, sino que, por su especial afectación, pertenecen al sistema de seguridad social⁶⁹ y no es posible desviar su finalidad específica.

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-313 de 2014, declaró exequible el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, que estableció la inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, por considerar que la medida estaba justificada en el destino social de dichos dineros y en el deber del Estado de garantizar ese derecho fundamental.

Sin embargo, reiteró que «la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y, por ende, no tiene carácter absoluto, debiendo entonces atenderse al momento de la aplicación del precepto, lo sentado por la jurisprudencia en materia de excepciones al mandato que excluye respecto de los caudales de la salud la medida cautelar».

En tal sentido, la Corte precisó que la prohibición del principio de inembargabilidad a los recursos del sistema de salud «deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia» y, a manera de ejemplo, aludió a la Sentencia C-1154 de 2008.

Por otro lado, los artículos 134 de la Ley 100 de 1993, 594 del CGP (numeral 1) y 2.2.8.9.1., del Decreto 1833 de 2016 establecieron la inembargabilidad de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, pues se encaminan a proteger a la población de los riesgos de la invalidez, vejez y muerte, por lo cual requieren de una especial protección de parte del Estado en aras de salvaguardar la sostenibilidad financiera de dicho sistema, así como los derechos fundamentales de los titulares y las prestaciones económicas previstas para cubrir dichos riesgos.

⁶⁸ Artículo 29 del Decreto 111 de 1996.

⁶⁹ Sentencias SU-480 de 1997 y C-422 de 2016.



Igualmente, el constituyente y el legislador resguardaron tales dineros. En efecto, los artículos 48 Constitucional y 9 de la Ley 100 de 1993 prohibieron su utilización para asuntos distintos a financiar esas prestaciones sociales e impidieron que se tuvieran como prenda de garantía para los acreedores.

Las referidas medidas son consecuentes con el deber del Estado de asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de seguridad social como servicio público esencial y derecho fundamental, y también el pago oportuno de las prestaciones sociales que reconoce, conforme lo ordena el artículo 53 de la Carta Política.

Es pertinente indicar que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-017 de 1993, declaró «la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 15 de 1.982 en la parte que dice "Los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte son inembargables", dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales sólo pueda hacerse mediante el embargo de los mismos, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 117 del Código Contencioso Administrativo».

Esta Sala considera que la anterior regla no puede tomarse como fundamento para concluir que en la actualidad los aportes al sistema de la seguridad social en pensiones están sujetos a la excepción anotada en la mencionada providencia, pues la norma analizada no es materialmente idéntica a las que con posterioridad reiteraron la inembargabilidad de esos dineros.

Además, con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se modificó sustancialmente el diseño del sistema pensional e, inclusive, se previó que los fondos privados también concurrirían en su administración, por ende, se modificaron las condiciones legales y fácticas bajo las cuales se profirió la Sentencia C-017 de 1993, por lo cual no resultaría acertado trasladar su regla de decisión a la normativa actual.

2.10. Análisis de la Sala. El caso concreto



Luego de estudiar los supuestos fácticos y jurídicos del caso sub lite, la Sala encuentra mérito suficiente para revocar parcialmente el auto apelado, por las siguientes razones:

- i) El artículo 320 del Código General del Proceso establece que el recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, solamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que aquella se revoque o se reforme. A su turno, el artículo 328 *ibidem* dispone que el juez de segunda instancia deberá pronunciarse, únicamente, sobre los argumentos expuestos por quien apela, sin perjuicio de las determinaciones que deba tomar de oficio o según la ley.
- ii) El Sistema General de Participaciones comprende recursos que la Nación les transfiere a las entidades territoriales para financiar la prestación de los servicios básicos que les asigna la Ley 715 de 2001.⁷⁰ Dicho sistema está conformado de la siguiente manera, según el artículo 3 *ibidem*, modificado por el artículo 1 de la Ley 1176 de 2007:

ARTÍCULO 30. CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. El Sistema General de Participación estará conformado así:

1. Una participación con destinación específica para el sector educación, que se denominará participación para educación.
2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.
3. Una participación con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para agua potable y saneamiento básico.
4. Una participación de propósito general

En ese contexto, la Sala observa que en la providencia apelada no se decretó el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones, sino de las sumas que recibe el municipio de Ciénaga (Magdalena) por concepto de impuestos predial y de industria y comercio, en una tercera parte, y de las regalías provenientes de las empresas Drummond Ltd., y Puerto Vale. Por

⁷⁰ Artículo 1 de la Ley 715 de 2001, «[p]or 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».



consiguiente, el reparo que propuso la entidad territorial recurrente, relacionado con la retención de los dineros con destinación específica para educación, salud, agua potable y saneamiento básico, carece de fundamento, toda vez que no es coherente con la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

- iii) El municipio de Ciénaga (Magdalena) sostuvo que no debían embargarse los recursos que percibe por concepto de impuesto predial y de regalías que le giran las empresas Drummond Ltd., y Puerto Vale, ya que estos representaban el 90 % de sus ingresos y, además, resultaban inembargables, de conformidad con los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del Código General del Proceso. A su vez, indicó que los dineros provenientes de las regalías se estaban utilizando para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico.

Sobre el particular, resulta pertinente precisar **a)** que el impuesto predial unificado es un tributo que grava la propiedad raíz; su administración, recaudo y control está a cargo de los respectivos municipios;⁷¹ e integra los ingresos corrientes de dichas entidades territoriales,⁷² los cuales hacen parte del presupuesto de rentas de estas últimas;⁷³ y **b)** que las regalías constituyen la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable.⁷⁴

Por otro lado, de acuerdo con los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del Código General del Proceso, «[l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación [...]» y «[l]os bienes, las

⁷¹ Artículo 2 de la Ley 44 de 1990, «[p]or la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias».

⁷² El artículo 3 de la Ley 617 de 2000, relacionado con la financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, establece que «[l]os ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto». Esta definición también está prevista, para el caso del Presupuesto General de la Nación, en el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, así: «[l]os ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas».

⁷³ De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 225 de 1995, el presupuesto de rentas contiene, entre otras cosas, la estimación de los ingresos corrientes de la Nación. A su turno, el artículo 32 *ibidem* dispuso que las entidades territoriales, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, ajustarían las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a la ley orgánica del presupuesto.

⁷⁴ Artículo 360 de la Constitución Política.



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» son inembargables.

Así las cosas, los dineros que percibe el municipio de Ciénaga (Magdalena) por concepto de impuesto predial hacen parte del presupuesto general de dicha entidad territorial. Por ende, sobre ellos es posible aplicar las excepciones al principio de inembargabilidad que ha decantado la Corte Constitucional, a saber: cuando se trate **a)** de créditos u obligaciones de origen laboral, en aras de efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; **b)** del pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en tales providencias; y **c)** de títulos emanados del Estado, en los cuales se reconoce una obligación clara, expresa y exigible.⁷⁵

En consecuencia, como en el presente asunto se trata de lograr el pago de una obligación derivada de una relación laboral (sanción moratoria por el no pago oportuno de cesantías), la cual, además, fue reconocida mediante una sentencia judicial, la Sala concluye que en el presente asunto sí era posible decretar la medida cautelar de embargo de los recursos que están depositados en las cuentas bancarias que determinó el *a quo*, los cuales percibe el municipio de Ciénaga (Magdalena) a título de impuesto predial unificado.

Siguiendo esa línea, la Sala estima que la medida cautelar no resulta desproporcionada, debido a que el Tribunal Administrativo del Magdalena limitó el embargo de los dineros recaudados a título de impuesto predial a una tercera parte, circunstancia que le permite a la entidad territorial accionada disponer de un porcentaje razonable de los recursos que percibe por ese concepto.

Ahora bien, a diferencia de lo que se adujo en la alzada, el hecho de que los accionantes continúen trabajando al servicio de la entidad demandada no

⁷⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1154 del 26 de noviembre de 2008, M.P., Clara Inés Vargas Hernández.



altera el supuesto de que la sanción moratoria cuyo pago se pretende obtener en el presente proceso surge de una relación laboral. De ahí que la medida de embargo sí apunta a la efectividad del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Adicionalmente, si bien el municipio accionado sostuvo que los recursos embargados son utilizados para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico, la Sala considera que **a)** el embargo de una tercera parte de los dineros que aquel tiene depositados en sus cuentas bancarias, los cuales ha recaudado por concepto de impuesto predial, es una medida que pondera en buena forma los intereses particulares que persiguen los actores y los públicos que defiende la entidad territorial; y **b)** uno de los rubros con destinación específica del Sistema General de Participaciones va dirigido, justamente, al sector de agua potable y saneamiento básico, por lo cual estos servicios no quedarían desfinanciados con el decreto de la cautela.

Respecto de los recursos del Sistema General de Regalías, los artículos 45⁷⁶ de la Ley 1551 de 2012,⁷⁷ 125⁷⁸ y 133⁷⁹ de la Ley 2056 de 2020⁸⁰ establecen que estos no pueden ser objeto de embargo. Además, sobre estos dineros la jurisprudencia constitucional no ha determinado que se puedan aplicar excepciones al principio de inembargabilidad, a diferencia de lo que ha sucedido con los rubros del Presupuesto General de la Nación y de las

⁷⁶ «**Artículo 45.** No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar del embargo no aplicará 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.

En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

En ningún caso procederán embargos de sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

Parágrafo. De todas formas, corresponde a los alcaldes asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del municipio, para lo cual deberán adoptar las medidas fiscales y presupuestales que se requieran para garantizar los derechos de los acreedores y cumplir con el principio de finanzas sanas».

⁷⁷ «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios».

⁷⁸ «**Artículo 125. Principios del Sistema Presupuestal.** El Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías se regirá por los principios de planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia».

⁷⁹ «**Artículo 133. Inembargabilidad.** Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema.

Las decisiones de la autoridad judicial o administrativa que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario respectivo que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal».

⁸⁰ «Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías».



entidades territoriales. Por el contrario, el legislador, aun conociendo las reglas que había fijado la Corte Constitucional, decidió no extender las referidas excepciones al Sistema General de Regalías.

Ante esa circunstancia, la Sala, con el fin de salvaguardar los principios democráticos y de conservación del derecho, en tanto existen otros recursos que sí pueden ser embargados, los cuales garantizan los derechos de los acreedores del Estado, revocará parcialmente la providencia apelada, a fin de denegar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que recibe el municipio de Ciénaga (Magdalena) por concepto de regalías de las empresas Drummond Ltd., y Puerto Vale.

- iv) En el recurso de apelación se solicitó no decretar el embargo de las sumas que recauda el municipio de Ciénaga (Magdalena) a título de impuesto de industria y comercio, pero no se plantearon argumentos y reproches concretos frente a esta decisión del *a quo*. Por lo tanto, la Sala se abstendrá de pronunciarse al respecto.

3. Conclusión

Con base en la preceptiva jurídica que gobierna la materia, en los derroteros jurisprudenciales trazados por el Consejo de Estado en casos de contornos análogos fáctica y jurídicamente al que ahora es objeto de estudio y en el acervo probatorio, la Sala considera que la decisión apelada debe ser revocada parcialmente, a fin de denegar el embargo de los recursos que recibe la entidad territorial accionada a título de regalías.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A,

Resuelve

Primero. Revocar parcialmente el auto proferido el 29 de julio de 2021 por el Tribunal Administrativo del Magdalena. En su lugar, se deniega la medida cautelar de embargo y retención de los dineros que recibe el municipio de Ciénaga



Radicación: 47001 23 33 000 2017 00071 01 (2676-2022)
Demandante: William Alfonso Ibarra Rodríguez y otros

(Magdalena) por concepto de regalías provenientes de las empresas Drummond Ltd., y Puerto Vale, de acuerdo con las razones expuestas previamente.

Segundo. Una vez ejecutoriada la presente decisión, por Secretaría, devolver el expediente al tribunal de origen para lo de su cargo.

Notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue considerada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

JMMC