

Excepciones a la inembargabilidad de las rentas y recursos del presupuesto general de la nación.

Victor Alonso Pérez Gómez*

Resumen

Ante la mora de muchas entidades públicas en el pago de sus acreencias, consideramos que es legal y legítimo la procedencia de medidas cautelares de embargo y secuestro de sus recursos, pese a hacer parte del Presupuesto General de la Nación. Aquí se desarrollan las excepciones a la inembargabilidad del PGN que la Corte Constitucional ha definido y posteriormente ratificado el Consejo de Estado.

Palabras Clave

Embargo recursos públicos, cumplimiento sentencias judiciales, ejecución fallos y actos administrativos, embargo rentas entidades nacionales.

Abstract

Given the delay of many public entities in the payment of their credits, we consider that the origin of precautionary measures of embargo and kidnapping of their resources is legal and legitimate, despite being part of the General Budget of the Nation. Here the exceptions to the non-attachment of the PGN that the Constitutional Court has defined and subsequently ratified the State Council are developed.

Keywords

* Fundador y Director del Bufete “ *Estudio Jurídico Pérez & Asoc.*”. Abogado y Filósofo. Especialista en Derecho Penal y Criminología Universidad Externado de Colombia. Especialista en Derecho Administrativo Universidad Externado de Colombia. Experto en Casación y revisión en materia penal. Docente en pregrado y posgrado en el área de derecho probatorio y casación y revisión. Abogado litigante en derecho penal y administrativo desde hace 22 años. *E-mail:* vperezgomez@hotmail.com

Embargo public resources, compliance judicial sentences, enforcement of judgments and administrative acts, embargo income from national entities

1. Introducción.

Hoy en día el ciudadano acreedor del Estado, viene padeciendo la mora en el pago de sus acreencias, que en algunas entidades supera ya los seis (6) años de impago, *verbi gratia*; Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial y en casos como el Ministerio de Defensa, la tardanza supera los cuatro años y un poco más. Deudas que por lo general se encuentran contenidas en un acto administrativo o en una sentencia judicial, actualmente exigibles, pero inanes de cara a su efectivo cumplimiento.

Y señalamos que su cumplimiento deviene en inane; en la medida que muchos operadores jurídicos, llámese Jueces y/o Magistrados de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se abstienen de decretar medidas cautelares en contra de las entidades deudoras, pese a librar mandamiento de pago y ordenar que se continúe la ejecución. Porque es la misma ley que autoriza el adelantamiento del proceso ejecutivo contra la entidad una vez se han superado los dieciocho meses (18) bajo el anterior CCA - Cfr. Art. 177 Inc. 4º - o diez (10) meses bajo el CPACA – Cfr. Art. 192 inc. 2º. – de incumplimiento del fallo o acto administrativo y por supuesto, es indispensable que se hayan satisfecho todos los requisitos al momento de presentar la respectiva cuenta de cobro.

Las medidas cautelares, al igual que otros instrumentos de coercibilidad del derecho, buscan impedir que un derecho se convierta en nugatorio, de modo, que gozar de un derecho, pero no poder hacerlo exigible a través de la *potestas* del orden jurídico es como no tenerlo.

1. Qué integra el Presupuesto General de la Nación.

Éste se compone por el Presupuesto de Rentas, el cual contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; las contribuciones parafiscales, cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los Fondos Especiales; los recursos de capital y los ingresos de los Establecimientos Públicos Nacionales; y del Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones que incluye los gastos de las tres Ramas del Poder Público, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización electoral y los Establecimientos Públicos Nacionales.

Como se sabe, las distintas legislaciones, en particular la normatividad que regula el actual presupuesto general de la nación, ha considerado inembargables sus recursos y rentas; y al pertenecer las rentas de ciertas entidades públicas al PGN, se ha considerado por algunos jueces y las mismas entidades públicas, que no pueden ser objeto de embargos.

2. Excepciones a la inembargabilidad de los recursos del PGN a la luz de la Corte Constitucional.

Ciertamente el artículo 19 del decreto 111 de 1996, que compila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), contempla la inembargabilidad de las rentas y recursos del PGN:

ARTICULO 19. INEMBARGABILIDAD. <Artículo *CONDICIONALMENTE* *exequible*> *Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).*

Respecto a esta prohibición de embargabilidad de los recursos del PGN, ya la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse en la sentencia C-546 del 01 de octubre

de 1992¹, al revisar la exequibilidad de los artículos 8° y 16° de la ley 38 de 1989, que en realidad tiene una previsión normativa idéntica al artículo 19 del Decreto 111 de 1996.

En aquella oportunidad la Corte Constitución de oro, invocaba el principio de dignidad humana a la luz de la racionalidad kantiana, es decir; como valor inherente y absoluto del hombre, en el que éste jamás puede convertirse en un medio, sino que es un fin en sí mismo². Y a partir de aquél postulado de la moral kantiana, se condicionó la disposición demandada³. Es que la inembargabilidad realmente nunca ha operado como una regla, sino como un principio, el cual puede colisionar con el derecho a la seguridad jurídica, al acceso a la administración de justicia, al trabajo, a la propiedad y por supuesto, a la misma dignidad humana⁴; pero recordemos lo dicho por la Corte desde sus comienzos respecto a las excepciones que autorizan el embargo de recursos del PGN:

¹ C. Const., Sent C-546, oct. 01/1992. MP. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

² *“En el reino de los fines todo tiene o bien un precio o bien una dignidad. Lo que tiene precio puede ser reemplazado por alguna otra cosa equivalente; **por el contrario, lo que se eleva sobre todo precio y no admite ningún equivalente tiene una dignidad.**”*

(...)

*“Cuanto se refiere a las inclinaciones y necesidades humanas tiene un precio de mercado; lo que, sin suponer una necesidad, se adecuó a cierto gusto, es decir, a un bienestar basado en el juego sin propósito de nuestras facultades animicas [un objeto estético, por ejemplo, o un objeto particularmente vinculado a nuestros sentimientos], tiene un precio de afecto; **pero lo que constituye la condición única bajo la cual algo puede ser fin en sí mismo no tiene meramente un valor relativo, o sea un precio, sino que tiene un valor intrínseco, es decir, dignidad**” Kant, Emmanuel. La metafísica de las costumbres. Bogotá: Editorial Tecnos S.A. 1989. p. 53*

³ La Corte en sentencias C-013/93, C-017/93, C-337/93 y C-103/94 y T-262/97 ratifica su tesis.

⁴ C. Const. Sent. C-313, may 29/2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en el mismo sentido C-1154, nov. 26/2008. M.P. Clara Ines Vargas; *“la necesidad de armonizar esa cláusula [la de inembargabilidad] con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, [por lo que] la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues **no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada**”*

*“La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio de interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. **El individuo es un fin en sí mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual**, así se trate de una minoría o incluso de un individuo. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado.*

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

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

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” (negrillas y resaltos nuestros).

En la sentencia C-104 de 1997, se demandó el artículo 513 del C. de P.C. que disponía; ““Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables”. Esta disposición si bien fue declarada exequible, la Corte hizo la salvedad de cómo una de sus excepciones es el cobro de sentencias judiciales debidamente ejecutoriadas, las que de no cumplirse en el término de los 18 meses (anterior Código de Procedimiento Administrativo) **“es procedente la ejecución, acompañada de las medidas cautelares de embargo y secuestro, con sujeción a las normas procesales pertinentes.”**⁵

Posteriormente, en la sentencia C-354 de 1997, la Corte fue aún mas explicita en torno a la procedibilidad del embargo de las rentas y recursos del presupuesto general, cuando se trate

⁵ C. Const., Sent. C-104, marzo 10/1994. M.P. Jorge Arango Mejía.

de sentencias judiciales que no han sido pagadas en el término de los dieciocho (18) meses.

“a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177).

(...)

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos. (subrayas y negrillas nuestras)⁶.

Del anterior aparte, cabe inferir que el embargo procede en primer lugar, sobre los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones y si no los hubiere o no alcanzare, sobre los demás bienes o recursos del sector al cual pertenezca la obligación insoluta.

⁶ C. Const. Sent. C-354, agosto 04/1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

En la sentencia C-543 de 2013, la Corte se declaró inhibida para revisar la misma temática en torno a la inembargabilidad de los recursos del PGN, pero si dejó en claro, que existen excepciones:

“Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo, no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena. Una vez analizado en conjunto el contenido del párrafo no es posible concluir las hipótesis que de éste deriva el actor⁷.”

3. Posición asumida por el Consejo de Estado.

En lo que respecta a la postura asumida por el Consejo de Estado ésta ha sido invariable para sustentar la procedibilidad de embargo de las rentas y recursos del PGN cuando se trate de la ejecución de una sentencia judicial⁸.

En auto del 10 de mayo de 2018, el Consejo de Estado confirma la orden de embargo impuesta por el Tribunal Administrativo del Cesar, respecto a varias cuentas de la Fiscalía General de la Nación:

⁷ C. Const. Sent. C-543, agosto 21/2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Al respecto, puede verse un amplio y juicioso análisis del estado del arte en: Madrigal Alzate, Jose Ignacio; Navarro Giraldo, Liliana Patricia. *Medidas cautelares de embargo de bienes estatales en procesos ejecutivos ante la jurisdicción contencioso-Administrativa*. Tesis de grado. 2015, p. 102.

“Ahora, dado que la demanda ejecutiva se presentó en vigencia de la Ley 1437 de 2011, es pertinente traer a colación, tal como lo puso de presente el recurrente, lo dispuesto por el artículo 195 de la codificación en mención según la cual “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”, que debe ser interpretada con observancia de las directrices emanadas de la Constitución, a fin de asegurar la efectividad de los derechos ya reconocidos, máxime cuando a la entidad pública se le ha destinado un rubro en específico para el cumplimiento de este tipo de obligaciones, de manera que, se entenderá que la excepción de embargo solo procederá en virtud de una decisión judicial debidamente ejecutoriada y tras agotar el procedimiento previsto en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.⁹

Para la anualidad que corre, en auto del 14 de marzo, se pone de presente al Consejo de Estado que pese a existir una línea jurisprudencial decantada, después de ella se expide el CPACA y el CGP, que disponen respectivamente:

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

(...)

PAR. 2º.—El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

Por su parte, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012, volvió a consagrar legalmente la inembargabilidad de los recursos incorporados en el presupuesto nacional, así:

“ART. 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.

(...)

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

Así entonces, el Consejo de Estado reconoce la nueva normatividad, pero llega a la inevitable conclusión, de cómo aquélla no ha variado los tres supuestos fijados por la Corte Constitucional como excepción a la inembargabilidad de los recursos estatales:

⁹

C.E. Sec. Tercera, Auto 2010-00102/57740, may. 10/2018. C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.



“Como puede verse, estas disposiciones son materialmente semejantes a los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1º del Decreto 2282 de 1989 y 19 del Decreto 111 de 1996, sobre las que la Corte Constitucional declaró su exequibilidad condicionada en las Sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994 y C-354 de 1997, respectivamente, en los términos señalados en párrafos precedentes.

*El Despacho resalta que, por tratarse de disposiciones con un contenido normativo semejante al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y condiciona la interpretación constitucional adecuada de los nuevos preceptos legales, en el sentido de reconocer la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos, pero aceptando que hay tres excepciones relativas a la ejecución de créditos de carácter laboral, o de obligaciones contenidas en sentencias o títulos ejecutivos emanados del Estado, las cuales permiten el embargo excepcional de dichos recursos, siempre que la obligación ejecutada se encuadre en alguna de ellas y que, en el caso de embargo de recursos que tienen destinación específica, se haya constatado que con el embargo de otros recursos de la entidad deudora no se logre cubrir la totalidad de la acreencia.
(...)*

- 1. DECRÉTASE el embargo de los dineros depositados en las cuentas de ahorros y corrientes que pueda tener a nivel nacional la parte ejecutada Nación - Fiscalía General de la Nación, hasta por la suma de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000).*
- 2. Por Secretaría, comunicar esta medida a las entidades citadas; quienes deberán constituir certificado de depósito y ponerlo a disposición de este despacho judicial dentro de las 3 días siguientes al recibo de la comunicación, so pena de darse aplicación a la sanción prevista en el parágrafo 2º del numeral 11 del artículo 593 de la Ley 1564 de 2012.”¹⁰*

Y agrega la referida decisión, que no puede exigírsele al petente la identificación concreta del producto financiero a embargar, porque esta es información reservada:

“Se resalta que, aunque el citado artículo 83 del Código General del Proceso impone a quien solicita una medida cautelar la carga de identificar plenamente los bienes sobre los que pretende hacerla recaer, este mismo derrotero no se puede aplicar cuando se trata del embargo de productos financieros cuyo titular sea una entidad estatal llamada a responder dentro de un proceso ejecutivo, debido a que la información que administran las entidades financieras sobre la identificación de esos productos no es de libre acceso al público y solo puede obtenerse con la previa anuencia de su titular o por orden judicial, tal como lo dispone el artículo 5º de la Ley 1266 de 2008

4. Conclusión.

¹⁰ C. Estado. Secc. Tercera. Auto 2009-00065/59802. Mar. 14/2019. C.P. María Adriana Marín.

Pese al carácter inembargable de las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación, y el hecho de que los recursos de muchas entidades públicas hacen parte de una sección del PGN, de allí no se sigue la prohibición de embargo de sus cuentas. La excepción opera en los siguientes supuestos; **i)** la necesidad de satisfacer créditos u 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 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, por lo general, un acto administrativo.

QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN DE ESTE TEXTO CON FINES COMERCIALES, SOLO SE AUTORIZA PARA FINES ACADÉMICOS.
© ESTUDIO JURÍDICO PÉREZ & ASOC. MEDELLÍN. DICIEMBRE 2019.