

07010491

65

AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
Al contestar cite N.U.R: 110-1-14274, 21/04/2003 11:53 a.m.
Trámite: 435 - CONSULTA
S-13391 Actividad: 07 RESPUESTA, Folios: 16, Anexos: NO
Origen: 110 OFICINA JURIDICA
Destino: CONTRALORIA MUNICIPAL DE SAN ANDRES DE TUMACO
Copia A: 210 AUDITORIA DEL PARA LA VIGILANCIA DE LA GESTIO



110.020.2003.

Bogotá D.C., 21 de abril de 2003
OJ110

Doctor
NELSON ACHICAIZA CÓRDOBA
Contralor Municipal
Calle Sucre Banco Agrario Piso 3
San Andrés de Tumaco

Ref.- NUR 110-1-14274 de 27 de marzo de 2003

Solicitud de Concepto – Principio de inembargabilidad del presupuesto,
alcance, aplicación en entidades territoriales

Apreciado Doctor,

Por medio de la presente, y en desarrollo de la función de conceptualización asignada a esta dependencia, me permito efectuar las siguientes reflexiones en relación con las inquietudes planteadas en el oficio de la referencia.

1.- LA CONSULTA.-

Informa usted a este Despacho que debido a la crisis económica por la que atraviesa el municipio de Tumaco, desde 1998 se ha incumplido con la transferencia de los recursos reconocidos a la Contraloría Municipal para su normal funcionamiento.

De acuerdo con su comunicación, esta situación ha incidido en el atraso en el pago de salarios y prestaciones sociales adeudados a ex funcionarios desde el año 2000, quienes han acudido a acciones de tutela y procesos ejecutivos para obtener el pago de sus acreencias laborales.

En los procesos ejecutivos promovidos ante la jurisdicción ordinaria laboral, los ex funcionarios de la Contraloría Municipal de Tumaco han obtenido el embargo de

concepto 110.020.2003

Abril 23/03 16

los recursos de esa entidad, lo que agrava la situación financiera del organismo fiscalizador.

El Contralor Municipal manifiesta que se encuentra en desacuerdo con la medida de embargo decretada en varios procesos ejecutivos, toda vez que las rentas incorporadas en el presupuesto del municipio son inembargables; esta afirmación se fundamenta en lo establecido en el artículo 19 del artículo 1º del Decreto 111 de 1996 y en el Acuerdo 009 de mayo 4 de 2001 proferido por el Concejo Municipal de San Andrés de Tumaco, que le dieron el carácter de inembargables a las rentas incorporadas en el presupuesto.

Con fundamento en estos antecedentes, se han formulado a este Despacho los siguientes interrogantes:

1.- Las cuentas de la Contraloría Municipal de Tumaco pueden ser embargadas a pesar de la prohibición por Acuerdo Municipal al aplicar el artículo 109 del Decreto 111 de 1996?

2.- Teniendo en cuenta que un 80% aproximadamente de los dineros que se manejan en nuestras cuentas se destinan al pago de salarios, al proceder al embargo se está afectando a nuestros trabajadores, es decir, está embargando nuestros salarios, esto le está permitido al Juez?

3.- Debo proceder de conformidad con el artículo 3º del Decreto 1807 de 1994 solicitando a la Contraloría General de la República inicie un Juicio Fiscal en contra del Juez Laboral del Circuito de Tumaco?

4.- Qué otras acciones podría adelantar para lograr el desembargo de las cuentas de esta Contraloría?"

2.- FUNDAMENTOS.-

Para efectos de absolver las inquietudes planteadas por usted, se considera necesario formular las siguientes precisiones conceptuales:

- 1.- Para garantizar el pago efectivo de las obligaciones adquiridas por los ciudadanos, el legislador ha establecido en favor de los acreedores la acción ejecutiva que puede ejercer siempre que cuente con documento en el cual conste en forma clara y expresa la existencia de la obligación, así como su carácter exigible.

Complementa la acción ejecutiva la figura del embargo, medida que sólo se puede imponer por orden de autoridad judicial¹. El embargo impide que el deudor disponga de los bienes que han sido afectados con la medida y que garantizan la existencia de recursos para atender el pago del crédito constituido en favor del acreedor. En procesos ejecutivos promovidos en contra de particulares, el principio general es la embargabilidad de sus recursos, salvo ciertos bienes y montos que se consideran inembargables y están expresamente señalados por la Ley.

- 2.- Tratándose de obligaciones adquiridas por el Estado, el legislador ha establecido un tratamiento especial sobre los bienes y rentas que conforman su patrimonio.

Ello explica que las obligaciones económicas a su cargo que consten en sentencias, laudos arbitrales y actas de conciliación, sólo puedan ser exigidas coactivamente una vez se agote el procedimiento establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo (C.C.A.) La Corte Constitucional ha indicado que este mismo procedimiento se debe aplicar a los actos administrativos que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del Estado².

El artículo 177 del C.C.A. otorga a las entidades condenadas plazo suficiente para que soliciten los ajustes sobre el presupuesto requeridos para el pago de las obligaciones a cargo del Estado y por ello establece que sólo se podrá promover proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria, cuando hayan transcurrido 18 meses después de la ejecutoria de la decisión sin que la obligación a cargo del Estado hubiere sido satisfecha. Establece el referido artículo, en lo pertinente:

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

El agente del Ministerio Público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de

¹ Excepcionalmente, por orden de una autoridad administrativa.

² En sentencia C-103 de 10 de marzo de 1994 afirmó: "Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo."

presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las asambleas, los concejos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el Ministerio Público.

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

Cabe aclarar que para el caso de los departamentos, distritos y municipios, el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil (C.P.C.) ha establecido un término inferior para la ejecución de las condenas impuestas a su cargo, siempre que consten en sentencias proferidas por la jurisdicción ordinaria.

En este sentido, el artículo 336 se establece que estas entidades cuentan con el término de seis meses para efectuar el pago de las condenas impuestas por la jurisdicción ordinaria, vencido el cual, es procedente promover proceso ejecutivo en su contra ante la referida jurisdicción. El mencionado artículo establece:

"Artículo 336.- Ejecución contra entidades de derecho público. La nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Cuando las condenas a que se refiere el artículo 335 se hayan impuesto a un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, o un municipio, la respectiva entidad dispondrá de seis meses para el pago, sin que entre tanto pueda librarse ejecución contra ella, ni contarse el término establecido en dicho artículo.

El término de seis meses que establece el inciso anterior, se contará desde la ejecutoria de la sentencia o de la providencia que la complementa; pero cuando se hubiere apelado de aquella o de ésta, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior."

De acuerdo con lo anterior se tiene que en tratándose de entidades públicas, la primera restricción que se advierte para el ejercicio de la acción ejecutiva está relacionada con el término establecido para su procedencia, ya que solo es posible promover acción ejecutiva en contra de la Nación, las entidades territoriales o descentralizadas cuando han transcurrido 18 meses después de la ejecutoria de la condena, salvo que ésta hubiere sido

impuesta por la jurisdicción ordinaria, pues en este evento, la entidad territorial solo cuenta con el término de los seis meses siguientes para efectuar el pago so pena de ser ejecutada ante esa misma jurisdicción³.

- 3.- La segunda restricción que se impone en favor de las entidades estatales se encuentra contemplada en el artículo 63 de la Constitución Política, que se debe leer en concordancia con lo previsto en el 19 del Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto". Estas disposiciones consagran el principio de inembargabilidad de los bienes y rentas de la Nación en los siguientes términos:

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables". -Se resalta y subraya-⁴

"DECRETO 111 DE 1996 (enero 15)

[. . .] **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.

³ Esta interpretación corresponde a lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia C-876 de 12 de julio de 2000, en la que con ponencia del Dr. Alejandro Martínez Caballero se afirmó: "[. . .] un análisis sistemático de esas dos disposiciones -se refiere a los artículos 177 del C.C.A. y 336 del C.P.C.- muestra que ellas se aplican en diversos ámbitos normativos. Así, el artículo 336 del estatuto procesal civil, que se refiere a las condonas producidas por esa jurisdicción, establece dos hipótesis. En el caso de sentencias contra la Nación, señala que ésta no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del C.C.A., esto es, que la condena al pago o devolución de una suma de dinero es ejecutable pero después de dieciocho meses de su ejecutoria. En cambio, y es la segunda hipótesis de esa disposición, si la condena es contra una entidad territorial, entonces ésta tiene un plazo de gracia de seis meses, y después podrá ser ejecutada." Resaltado por fuera del texto.

⁴ Es de resaltar que la Corte Constitucional al precisar los alcances del artículo 63 de la Constitución Política ha expresado: "Corresponde [. . .] a la ley determinar cuales son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. [. . .] Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente." (Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 4 de agosto de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell)

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 de 1989, art. 16, Ley 179 de 1994, arts. 6o, 55, inciso 3o.)."

Para el caso de las deudas de la Nación, ha sido decisión del legislador establecer como principio general la inembargabilidad de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, con lo que se quiere evitar que la actividad estatal se vea paralizada por medidas que le impidan hacer uso de estos recursos, pues como lo ha reconocido la Corte Constitucional:

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

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta. De conformidad con el art. 63 de la Constitución "el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales."⁵

Este principio ha sido reiterado en el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, que al regular lo relacionado con las medidas cautelares que pueden ser impuestas dentro de procesos ejecutivos adelantados en contra de autoridades nacionales, también establece que las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables.

En el caso de las entidades territoriales se ha aceptado que el principio de inembargabilidad no rige para la totalidad de las rentas incorporadas en sus presupuestos, sino sólo para aquellas expresamente indicadas por el

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-546 de 1º de octubre de 1992. Magistrados Ponentes Dres. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

legislador y las que son transferidas por la Nación a las entidades territoriales, pues en este último evento conservan el carácter inembargable de los recursos nacionales. En este sentido, el Consejo de Estado ha indicado:

"[...] la Sala Plena de esta corporación ha establecido la embargabilidad de los bienes de las entidades territoriales y de las descentralizadas del orden territorial al haber concluido que, en auto de 22 de julio de 1997, que la inembargabilidad consagrada en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 no se extiende a tales entidades, sino que sólo involucra aquellas comprometidas en el presupuesto anual de la Nación, debiendo sujetarse el régimen de inembargabilidad de esas entidades a lo dispuesto en el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil."⁶

Lo anterior además encuentra respaldo en el texto literal del artículo 63 de la Constitución Política que defiere al legislador la facultad de establecer qué bienes tendrán en carácter de inembargables y, para el caso de las entidades territoriales, el Estatuto Orgánico del Presupuesto en su artículo 19 sólo ha dado tal calificativo a las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del Título XII de la Constitución Política. Por su parte, el legislador extraordinario al expedir el Código de Procedimiento Civil también ha establecido que tienen carácter inembargable, los bienes y rentas que se enuncian a continuación:

"Artículo 684.- Bienes inembargables.- Además de los bienes inembargables de conformidad con leyes especiales, no podrán embargarse:

1. Los de uso público.
2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionario de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten los particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan, y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

3. Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios.
4. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas

⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Auto de 3 de septiembre de 1998. Expediente 15.155. Consejero Ponente Dr. Daniel Suárez Hernández.

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 e indemnizaciones sociales. [. . .]"

En relación con las cesiones y participaciones establecidas en favor de los municipios, los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001⁷, establecen en forma expresa que los recursos del sistema general de participaciones no hacen unidad de caja con los demás ingresos de las entidades territoriales y no pueden ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposiciones financieras.

Conforme a lo anterior, en el caso de los departamentos, distritos y municipios solo se encuentran cobijados por el principio de inembargabilidad los recursos expresamente señalados por el legislador, así como las cesiones y participaciones establecidas en su favor. Los demás recursos pueden ser embargados siempre que se observen las reglas establecidas en los artículos 336 del C.P.C. y 177 del C.C.A., según el caso.

- 4.- Tratándose del pago de las obligaciones laborales a cargo del Estado, la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos ha indicado que el principio de inembargabilidad debe ceder frente a otros principios de raigambre constitucional como son los derechos reconocidos a los trabajadores. Con fundamento en estas consideraciones ha indicado que es procedente acceder al embargo de recursos del presupuesto nacional en los casos en que se pretenda la satisfacción de obligaciones laborales, siempre que se haya agotado previamente el procedimiento establecido en el artículo 177 del C.C.A. para el pago y ejecución en contra del Estado.⁸ Sobre este particular ha indicado la Corte Constitucional:

"[. . .] el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

⁷ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros."

⁸ En este sentido se puede consultar la Sentencia C-546 de 1º de octubre de 1992, en la cual actuaron como Magistrados Ponentes los Dres. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, posición que ha sido reiterada con posterioridad en sentencias C-013, C-107 y C-337 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 de 1997 y, recientemente en sentencia C-793 de 2002.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe ésta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.

[. . .] 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.⁹

Con posterioridad este principio se ha ampliado a todo tipo de sentencia y documento en el que conste obligación expresa, clara y actualmente exigible a cargo del Estado, siempre que previamente se haya agotado el procedimiento previsto en el artículo 177 tantas veces citado.

Se tiene entonces que con arreglo a estos pronunciamientos, el principio de inembargabilidad se debe entender como una restricción que sólo opera hasta el momento en que es procedente el ejercicio de la acción ejecutiva en contra de la Nación o de las entidades territoriales.

De esta forma, los créditos a cargo del Estado que constan en sentencias, actas de conciliación o en otros títulos legalmente admisibles, deben ser pagados mediante el procedimiento establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y solo transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar la ejecución con embargo de los recursos del presupuesto¹⁰. Sobre este particular ha indicado la Corte Constitucional:

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-546 de 1º de octubre de 1992 ya citada.

¹⁰ Como se indicó en el numeral primero de este escrito, tratándose de las entidades territoriales este mismo principio es aplicable, sólo que el ejercicio de la acción ejecutiva se rige por el procedimiento establecido en el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil en los eventos en que la condena a cargo de la entidad territorial haya sido impuesta por la jurisdicción ordinaria.

"[. . .] La Corte entiende [. . .] 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).

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

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.

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó

en la sentencia T-639/96."¹¹ -Resaltado y subrayado por fuera del texto original-¹²

En relación con las transferencias y participaciones reconocidas a los departamentos, distritos y municipios, la Corte también ha indicado que a pesar de que existe prohibición legal, es procedente la imposición de la medida embargo con afectación de estos recursos cuando lo requiera el pago de obligaciones adquiridas para la realización de las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, siempre y cuando previamente se haya agotado el procedimiento establecido en el artículo 177 del C.C.A.¹³

- 5.- Los jueces de la República que deben tramitar procesos ejecutivos en contra de entidades del Estado están obligados a observar los anteriores lineamientos legales y jurisprudenciales al momento de decidir sobre solicitudes de embargo de recursos de su propiedad.

De conformidad con estos parámetros, si la persona demandada es una entidad pública del orden nacional es posible ordenar el embargo de los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, siempre que previamente se haya agotado el procedimiento establecido en el artículo 177 del C.C.A. y hayan transcurrido los 18 meses exigidos para el ejercicio de la acción ejecutiva.

De tratarse de recursos de las entidades territoriales, es necesario determinar si se trata de bienes inembargables de conformidad con lo establecido en la Ley, pues en el caso de las transferencias y las participaciones, según los lineamientos sentados por la jurisprudencia constitucional y administrativa¹⁴, éstas sólo pueden ser afectadas si la

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 354 de 4 de agosto de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹² Con posterioridad la Corte Constitucional ha avalado esta conclusión al indicar: "[. . .] a partir de la sentencia C-354 de 1997, por la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, la norma es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo." Sentencia C-793 de 24 de septiembre de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹³ En este sentido se puede consultar la sentencia C-793 de 24 de septiembre de 2002, en la que actuó como Magistrado Ponente el Dr. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ En este sentido se pronunció la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de fecha 22 de febrero de 2001, con ponencia del Dr. Alier Eduardo Hernández, dentro del expediente 18.844. En el mismo sentido se puede consultar la sentencia C-793 de 2001 proferida por la Corte Constitucional.

obligación cuya satisfacción se persigue se ha adquirido para la realización de las actividades descritas en las normas que regulan la materia y se ha agotado previamente el procedimiento contemplado en el artículo 177 del C.C.A. o el establecido en el artículo 336 del C.P.C., según el caso. En los demás aspectos se siguen los mismos lineamientos sentados por la Corte Constitucional en relación con la aplicación de esta clase de medidas cautelares sobre las rentas y bienes que por disposición del legislador tengan el carácter de inembargables en las entidades territoriales. Toda vez que las actividades a cargo de los organismos de control fiscal no se nutren de los recursos provenientes de las transferencias, ésta restricción no es aplicable a dichos organismos.

Partiendo de la consideración que las contralorías son organismos autónomos e independientes y que cuentan con autonomía administrativa y presupuestal, se estima procedente que un juez de la república ordene el embargo de sus recursos, siempre que no se exceda la tercera parte de su renta bruta al tenor de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 683 del Código de Procedimiento Civil. Se podrá exceder éste monto, en los eventos en que se satisfagan los supuestos establecidos en los artículos 177 del C.C.A. o 336 del C.P.C., es decir, que haya transcurrido un plazo de 18 o 6 meses para efectuar el pago y la obligación a su cargo no hubiere sido satisfecha.

- 6.-. Como ya se indicó en este escrito, en los eventos en que el título ejecutivo es un acto administrativo, las entidades públicas deben satisfacer la obligación dentro del mismo plazo establecido en el artículo 177 del C.C.A. para el pago de sentencias y conciliaciones. De allí que sea posible afirmar que el término con el cual contaba la Contraloría Municipal de Tumaco para pagar las obligaciones laborales adquiridas y liquidadas durante la vigencia 2000, era el de los 18 meses siguientes a la fecha en que los respectivos actos quedaron en firme.

Toda vez que el vencimiento del término concedido por la Ley para efectuar los ajustes presupuestales requeridos habilita para promover acción ejecutiva en contra del obligado y que en tratándose de obligaciones laborales pendientes de pago no es posible oponer el principio de inembargabilidad, se estima que la actuación judicial que se haya producido dentro de estos parámetros se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico y, por tanto, no es procedente promover acciones fiscales y disciplinarias en contra del juez que haya actuado en la forma descrita.

Ahora bien, en su consulta se aclara que en el presupuesto se encuentra contemplada partida especial para realizar el saneamiento de todo el pasivo

de la Contraloría Municipal hasta el año 2000, sin embargo, no se cuenta con los recursos. Ello explica que el Juzgado Laboral del Circuito de Tumaco inicialmente haya ordenado al Alcalde realizar el traslado de fondos a la Contraloría.

Se estima que es posible solicitar al Juez Laboral del Circuito de Tumaco verificar qué acciones se han adelantado para acatar la orden impartida por ese Despacho.

Así mismo, se considera que se puede analizar la posibilidad de promover acción de cumplimiento con el objeto de que se realice el traslado de los recursos, pues a pesar de que la Ley 393 de 1997 establece que esta acción no procede para lograr el cumplimiento de normas que establezcan gastos, la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha admitido acciones promovidas con ese objeto cuando el gasto ha sido decretado y resulta indispensable para el desarrollo de la función pública encomendada al organismo.¹⁵

Además de estas acciones y de estimarlo usted procedente, estos hechos se pueden poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación con el objeto de que se analice la conducta asumida por las autoridades municipales.

- 7.- Finalmente, en su consulta se pregunta si se debe proceder de conformidad con lo establecido en el artículo 3º del Decreto 1807 de 1994 para que se inicie Juicio Fiscal en contra del Juez Laboral del Circuito de Tumaco. El referido artículo establece:

¹⁵ Se puede citar como ejemplo el pronunciamiento efectuado el Consejo de Estado al analizar acción de cumplimiento promovida por la Contraloría Departamental del Amazonas, sentencia en la cual indicó: "[. . .] Para la Sala es claro que la causal de improcedibilidad contenida en el art. 9o. de la ley 393 de 1997 se refiere a la orden de incluir o de apropiar un gasto que se debe sujetar al decreto previo que del mismo haga el órgano competente, que no es precisamente lo que aquí se pretende, pues el giro de las partidas que se reclaman ya estaban incluidos en el Decreto 001 de 1998 por medio del cual se realizó la liquidación del presupuesto departamental en cuyo rubro número II, dispuso de la cantidad de \$308.989.952 para los gastos de funcionamiento de la Contraloría Departamental. Si no se ordenaran los giros a que se refiere el art. 13 de la ley 330 de 1996, el Departamento del Amazonas queda sin Contraloría Seccional y sin función pública de vigilancia de la gestión fiscal, con claro desconocimiento de los artículos 267 y 272 de la Carta Fundamental, que consagran dicho control como función pública, por medio de la cual se vigilan los recursos de la administración y el manejo de los bienes públicos en todos los órdenes (Nacional, Departamental, Distrital o Municipal), todo lo cual, refuerza la idea que el cumplimiento no sólo se refiere a las ordenanzas y a la ley 330 de 1996, sino al cumplimiento de normas constitucionales que consagran un mecanismo de control fiscal y no es precisamente el gobernador quien está sujeto a dicho control el llamado a inaplicar las normas para que ese control no se produzca con pleno desconocimiento de lo mandado en la Carta Política". -Sección Tercera. Expediente ACU-566, sentencia de 2 de noviembre de 1999, Consejero Ponente Dr. Jesús María Carrillo B.-

"El establecimiento de crédito que reciba una orden de embargo en contravención a lo dispuesto en el presente decreto, deberá informar inmediatamente a la Contraloría General de la República para que inicie un juicio fiscal contra el funcionario judicial que ordenó el embargo."

El Decreto 1807 de agosto 3 de 1994 "Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 y se dictan otras disposiciones" establece que cuando un embargo se decreta de conformidad con lo establecido en el artículo 177 del C.C.A., éste sólo podrá afectar las cuentas que reciban recursos del presupuesto nacional abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la respectiva sentencia; así mismo prevé que no será procedente el embargo de los recursos depositados por la Nación en las cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación-Dirección General del Tesoro Nacional en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.

La previsión contenida en el artículo 3º del referido Decreto sólo es procedente cuando la autoridad judicial ordena el embargo de recursos depositados en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación.

Del texto de su consulta se infiere que las medidas de embargo impuestas a la Contraloría Municipal de Tumaco sólo han afectado las cuentas en las cuales son depositadas las sumas que le traslada el municipio para la realización de sus gastos; ello impide considerar que sea procedente dar aplicación a lo establecido en el artículo 3º del Decreto 1807, toda vez que la situación planteada no se adecua a dicha previsión.

3.- CONCLUSIONES.-

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, esta Oficina responde a los interrogantes planteados en los siguientes términos:

- 1.- Por disposición del artículo 63 de la Constitución Política, corresponde al legislador determinar los bienes de propiedad del Estado que tienen carácter inalienable, imprescriptible e inembargable.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales no tienen competencia para establecer el carácter inembargable de sus cuentas y recursos. Una norma departamental, distrital o municipal que establezca la inembargabilidad de sus rentas puede ser inaplicable por

cualquier juez de la república con fundamento en la excepción de inconstitucionalidad.

A pesar de que el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 autoriza a las entidades territoriales para adoptar las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, ésta facultad no puede ser interpretada como una autorización para establecer qué bienes y rentas son inembargables, pues se reitera, ello constituye facultad exclusiva del legislador.

- 2.- De conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, son inembargables "Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, [. . .] los distritos especiales y municipios".

Si se tiene en cuenta que las contralorías son organismos que hacen parte del departamento, distrito o municipio, es posible concluir que las dos terceras partes de la renta bruta de las contralorías departamentales, distritales y municipales son inembargables. No obstante lo anterior, se debe tener en cuenta que de acuerdo con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, tratándose de obligaciones laborales pendientes de pago es procedente el embargo de tales recursos, siempre que previamente se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 177 del C.C.A. o 336 del C.P.C., según el caso.

Con el objeto de evitar los efectos nocivos que puede generar la imposición de embargos sobre las cuentas de la contraloría, ese Despacho tiene la posibilidad de adelantar las acciones que garanticen el traslado de los recursos aprobados para el saneamiento de las deudas adquiridas durante el año 2000.

- 3.- De acuerdo con la información suministrada en su consulta, no se estima procedente dar aplicación al artículo 3° del Decreto 1807 de 1994.
- 4.- Toda vez que se cuenta con fallo proferido por el Juez Laboral del Circuito de Tumaco en el que se imparte orden al Alcalde para realizar el traslado de los fondos requeridos para atender el pago de las obligaciones laborales adquiridas en el año 2000, ese organismo podría presentar solicitud ante la autoridad judicial que adoptó la decisión a efecto de que se tomen las medidas correspondientes ante la actitud asumida por las autoridades municipales; de considerarlo usted necesario, también se podría poner en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la ocurrencia de estos hechos.

Así mismo, ese Despacho puede explorar la posibilidad de promover acción de cumplimiento con el objeto de obtener el traslado de los referidos recursos, en los términos establecidos en la Ley 393 de 1997 y observando los parámetros señalados por la jurisprudencia.

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,



AMPARO QUINTERO ARTURO
Jefe Oficina Jurídica

c.c. Auditor Delegado
Grupo de Atención Ciudadana
DPA