

**VALORACION JURIDICA DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS
RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION CORRESPONDIENTE AL
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

**ZOILA ROSA CALDERÓN ROMERO
ANGÉLICA MARÍA GARCÍA RODRÍGUEZ**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
BUCARAMANGA**

2012

**VALORACION JURIDICA DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS
RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION CORRESPONDIENTE AL
SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES**

**ZOILA ROSA CALDERÓN ROMERO
ANGÉLICA MARÍA GARCÍA RODRÍGUEZ**

Trabajo de grado para optar al título de Abogado

**Director
FERNANDO RINCON CLAVIJO
Abogado y Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA
BUCARAMANGA
2012**

*Gracias a Dios por permitirme culminar este gran sueño, ser Abogada de la UIS,
Agradezco a mi familia, a mis padres por la confianza, el apoyo y la comprensión,
A mis tíos, María Antonia, Emilio e Israel por haberme abierto las puertas de sus
hogares, ser mi fortaleza y sustento en estos cinco años,
A mis amigos por ser los testigos de todas las adversidades, alegrías y triunfo, por su
colaboración, por no darme fuerzas en los momentos de fragilidad, su recuerdo
siempre irá conmigo,
A los doctores y profesores Fernando Rincón y René Álvarez por ser nuestros
mentores, por compartir sus conocimientos con nosotras con paciencia y dedicación y
por depositar en nuestras manos esta investigación
A mi amor por la constancia, la paciencia y el impulso que me ha otorgado para
terminar esta etapa, que será el inicio a nuevos sueños por conquistar,
Porque en el camino del éxito y de la superación no existen límites.*

Zoila Rosa

*Dedico este logro a mi abuela que desde el cielo me acompaña.
Agradezco a Dios por permitirme cumplir este sueño,
A mi familia, especialmente a mis padres por su confianza y apoyo,
A mi tía Marina por alojarme en su hogar y por toda su colaboración,
A mi novio que me ha acompañado en toda esta travesía con paciencia y amor,
A todos los compañeros y compañeras que me sobrellevaron en estos cinco años,
espero que nuestra amistad se extienda para toda la vida.
Al profesor René Álvarez por el acompañamiento realizado a este proyecto, por sus
instrucciones y su paciencia,
Por último al Doctor y Profesor Fernando Rincón por sus enseñanzas, que perduraran
en mi existencia, por ser tan paciente y por la confianza que deposito en nosotras.*

Angélica

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	14
1. ANALISIS LEGAL DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD: CONTENIDO, ALCANCE Y APLICACIÓN	17
1.1. EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD Y EL DERECHO PRESUPUESTAL	17
1.2. DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y EL ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO E.O.P.	19
1.3. LA INEMBARGABILIDAD INSTITUIDO COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y SU REGULACIÓN LEGAL	32
1.3.1. Antecedentes de la regulación de la inembargabilidad	33
1.3.2. El principio de inembargabilidad a partir de 1991	37
1.4. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Y EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD	44
1.4.1. La constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993: El Situado Fiscal - SF- y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación- PICN	44
1.4.2. Las reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional: creación del Sistema General de Participaciones	47
1.4.3. Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones	51
2. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD	56
2.1 REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD	65
2.1.1. Los créditos laborales: protección del principio de dignidad humana y el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas	67
2.1.2. Las sentencias judiciales: protección de la seguridad	

Jurídica y los derechos reconocidos a terceros	76
2.1.3. Los títulos que provienen del Estado deudor que configuren una obligación clara, expresa y exigible: protección de los derechos reconocidos a las personas en dichos títulos ejecutivos y al principio de seguridad jurídica	79
2.2. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	84
3. ANALISIS DE CASOS CONCRETOS DE EMBARGOS DECRETADOS POR LOS JUECES A LOS RECURSOS DEL S.G.P.	91
3.1 CASO DEL MUNICIPIO DE VETAS:	96
3.2. CASO DEL MUNICIPIO DE LEBRIJA:	101
4. PRODUCCION DOCUMENTARIA REFERENTE AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD	104
4.1. LA RAMA JUDICIAL Y EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD	104
4.1.1. Procesos Ejecutivos contra Entidades Territoriales	104
4.1.2. Procesos ordinarios laborales y acciones de tutela contra entidades Territoriales	106
4.2. PRONUNCIAMIENTOS QUE PERMITEN OBTENER FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD	107
4.2.1. Conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	107
4.2.2. Pronunciamentos del Departamento Nacional de Planeación – DNP	111
4.3. MEDIDAS DESTINADAS A LA DEFENSA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES	113
4.3.1. Los documentos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	113
4.3.2. Pronunciamentos de la Procuraduría General de la Nación sobre el principio de inembargabilidad	118
4.3.2.1. La Circular No. 19 de mayo de 2005	118
4.3.2.2. La Directiva No. 22 de abril de 2010	121
4.3.3. Las manifestaciones del Ministerio del Interior y de Justicia	122
4.3.3.1. La circular No. CIR08-26-DJN-0800	123

4.3.3.2. Diapositivas “Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos”	125
4.3.3.3. Circular Externa No. CIR09-260-DDJ-0350 o Protocolo para la defensa judicial de las rentas públicas:	131
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFIA	139

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Reglas de distribución y asignación de las transferencias en la ley 60 de 1993	46
Tabla 2. Crecimiento del Sistema General de Participaciones	50
Tabla 3. Clasificación de los municipios en Colombia	92
Tabla 4. Ingresos Municipales 2010. Discriminación por categorías.	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Composición del Sistema General de Participaciones	49
Figura 2. Composición de los ingresos municipales, 2010	94

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A.	Sentencia C 546 de 1992	147
ANEXO B.	Sentencia C 354 de 1997	148
ANEXO C.	Sentencia C 793 de 2002	150
ANEXO D.	Sentencia C 566 de 2003	151
ANEXO E.	Sentencia C1154 de 2008	153

RESUMEN

TITULO: VALORACION JURIDICA DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION CORRESPONDIENTE AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.¹

AUTORES: CALDERÓN ROMERO, Zoila Rosa; GARCIA RODRIGUEZ, Angélica María.²

PALABRAS CLAVE: Inembargabilidad, Sistema General de Participaciones, Presupuesto, Entidad Territorial, medida cautelar, ingresos corrientes de libre destinación, destinación específica.

DESCRIPCIÓN: Los recursos del Sistema General de Participaciones constituyen una participación de las Entidades Territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales se destinan a la atención de servicios públicos prioritarios tales como Salud, Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, estos recursos permiten al Estado cumplir con sus funciones, y los fines sociales para los que fue creado, especialmente la de garantizar la dignidad humana, el desarrollo social y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, que revisten el carácter de inembargables. Sin embargo a pesar de lo preceptuado por la Constitución y la Ley estos recursos son objeto de medidas de embargo ordenadas por los jueces de la República, en los procesos litigiosos que terceros adelantan contra las Entidades Territoriales, generando un conflicto entre el interés particular y el interés colectivo, en vista de que se ve afectada la ejecución de los Planes de Desarrollo y la disponibilidad presupuestal, para conseguir los fines trazados por el Estado. De ahí que la presente investigación tiene como propósito valorar las normas legales y la jurisprudencia sobre el Sistema General de Participaciones con el objetivo de precisar medidas para evitar y contrarrestar las medidas de embargo impuestas sobre estos recursos.

¹ Trabajo de Grado.

² Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencia Política. Director: Dr. Fernando Rincón Clavijo.

SUMMARY

TITLE: LEGAL ASSESSMENT OF THE UNSEIZABILITY OF THE RESOURCES TRANSFERED TO TERRITORIAL ENTITIES FROM THE NATIONAL GENERAL BUDGET CORRESPONDING TO THE PARTICIPATIONS GENERAL SYSTEM.³

AUTHORS: CALDERÓN ROMERO, Zoila Rosa; GARCIA RODRIGUEZ, Angélica María. ⁴

KEY WORDS: Unseizability, Participations General System, Budget, Territorial Entity, Precautionary Measure, Free Destination Common revenue, Specific Destination.

DESCRIPTION: Resources from the Participations General System represent a Territorial Entities participation on the state common revenue, which are destined to supply top priority public services such as Health Care, Education, Fresh Water and Basic Sanitation, this resources allow the State to fulfill its obligations and fulfill the purposes for which it was created, especially the ones about human dignity guarantee, social development and the satisfaction of the population's basic needs that have an unseizability character. However, despite what's prescribed by the Constitution and the Law, this resources are the object of seizure orders issued by Judges of the Republic in actions against the Territorial Entities pursued by third parties, creating a conflict between private interest and public interest, due to the affectation in Development Plans execution and the budget availability to get the State layout purposes. On this basis, the present investigation aims to assess the legal regulation and jurisprudence about the Participations General System in order to determine measures to prevent and counteract seizure orders imposed against these resources.

³ Undergraduate thesis.

⁴ Human Sciences faculty. School of Law and Political Science. Supervisor: Dr. Fernando Rincón Clavijo.

INTRODUCCION

El presente análisis se desarrolla dentro del marco de la propuesta de Investigación presentada a la Vicerrectoría de Investigación y Extensión de la Universidad Industrial de Santander denominada INEMBARGABILIDAD DEL RECURSO PÚBLICO: ANLISIS DE LINEAS JURISPRUDENCIALES que se propone como objetivo principal identificar las líneas jurisprudenciales que guían los periodos pre y post- constitución 1991 sobre la inembargabilidad del recurso público. Esta investigación se suscribe al estudio de los recursos transferidos a las Entidades Territoriales del Presupuesto General de la Nación correspondiente al Sistema General de Participaciones y se centrara en el estudio jurídico de la inembargabilidad de los mismos.

Los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones son de vital importancia para las Entidades Territoriales, en tanto están destinados a atender servicios públicos de carácter prioritario, tales como los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, los cuales permiten al Estado alcanzar los fines que se han trazado, especialmente, aquellos dirigidos a garantizar los derechos de los ciudadanos específicamente de la población más pobre y vulnerable aumentando su calidad de vida.

Los dineros del Sistema General de Participaciones no son invertidos al arbitrio de los gobernantes territoriales, por el contrario son de destinación forzosa determinada en la Constitución y la Ley, así del 100% de estos recursos se deduce un 4% de los recursos para las asignaciones especiales, el cual se reparte de la siguiente un 0.52% para los resguardos indígenas, el 0.08% para los municipios de la ribera del Rio Magdalena, el 0.5% para programas de alimentación escolar y el 2.9% para el Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales FONPET y el 96% restante de esta deducción, se distribuye

sectorialmente, primero una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación con un porcentaje del 58.5 %, en segundo lugar, una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominara participación para salud con un porcentaje del 24.5%, una tercera participación para agua potable denominada participación para agua potable y saneamiento básico con un porcentaje del 5.4% y por ultimo una participación de propósitos generales que se denominara participación para propósito general, con un porcentaje del 11.6%.

Con esta distribución se cumple con los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho, de servir a la población en general y proporcionar el mayor grado de bienestar social, así como garantizar la consecución de los derechos fundamentales y la dignidad humana, especialmente en los territorios más pequeños y remotos del país, pues son las Entidades Territoriales, departamentos, distritos y municipios, las destinatarias de estos recursos y sus funcionarios en últimas son los encargados de administrar y ejecutar dichos dineros, razón por la cual gozan de protección legal consistente en la inembargabilidad de los mismos.

Sin embargo, este panorama garantista se ve truncado en la práctica, en vista de las órdenes de embargo emitidas por los jueces de la república sobre estos recursos, dentro de procesos contenciosos donde el Estado se erige como parte pasiva de los litigios, representando los intereses de carácter colectivo frente a las acreencias particulares de terceros, viéndose derrumbada la planeación presupuestal, puesto que con cada proceso de ejecución el riesgo de embargabilidad de estos recursos es mayor afectándose la concreción de obras y proyectos por la constante congelación del erario público; toda vez que en la

realidad se observa que los jueces desconocen o hacen caso omiso de la mencionada protección contra embargos.

Por lo anterior, la presente investigación pretende responder a los siguientes cuestionamientos: ¿Están sometidos a medidas de embargo los recursos de las entidades territoriales transferidos del Presupuesto General de la Nación correspondiente al Sistema General de Participaciones? ¿Qué mecanismos o medios son idóneos para que los servidores públicos de las entidades territoriales puedan prevenir y combatir este tipo de acciones?

Para ello, se busca determinar el riesgo de embargabilidad en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones y en especial los de sectores prioritarios (salud y educación) en detrimento de los recursos de libre inversión, partiendo de normas constitucionales y legales así como pronunciamientos jurisprudenciales, mediante la observación de casos concretos de recursos sometidos a medidas de embargo en algunos municipios del departamento de Santander, además de identificar producción documentaria que guíe el análisis de procesos de embargabilidad a recursos públicos transferidos con lo cual se elaborará una guía que sirva para ilustrar acerca de las posibles herramientas de defensa con que pueden contar los funcionarios públicos cuando se vean enfrentados a este tipo de medidas de embargo proveniente de los juzgados, preservando de una manera oportuna y pronta los recursos. Para lo cual planteamos como hipótesis que los recursos del Sistema General de Participaciones están sometido a medidas de embargo por parte de los jueces de la República en la fase de ejecución de los mismos, es decir, cuando estos entran en el presupuesto de cada entidad territorial y el gobierno local pretende su uso en proyectos específicos, a pesar de que la normatividad colombiana lo prohíbe.

1. ANALISIS LEGAL DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD: CONTENIDO, ALCANCE Y APLICACIÓN

1.1. EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD Y EL DERECHO PRESUPUESTAL

El contexto teórico en el cual se desenvuelve el tema de la inembargabilidad del recurso público, está circunscrito a los principios presupuestales contenidos en el derecho presupuestal, derecho que se desenvuelve en el área de las finanzas públicas, dentro de la ciencia económica y en particular la economía pública, que tienen por objeto la regulación de los presupuestos públicos, desde su preparación, presentación, aprobación, ejecución hasta su evaluación; lo cual constituye un avance hacia la responsabilidad fiscal, como freno o límite de la libertad de mercado, dejando atrás la discrecionalidad existente a la hora de ejecutar los recursos, discrecionalidad que conducía a la formulación de escenarios financieros del ingreso y del gastos publico de acuerdo a los criterios de los mandatarios. Es decir, la responsabilidad fiscal pretende obtener estabilidad financiera y presupuestal mediante la expedición de normas que permitan garantizar el cumplimiento de metas establecidas con antelación, como ejemplo de tales normas, tenemos en la regulación colombiana, la Ley 358 de 1997 o Ley de endeudamiento territorial, la Ley 617 de 2000 referente a la racionalización del gasto público y la Ley 819 de 2003.

Igualmente en Colombia a lo largo del Siglo XX empezó a surgir un conjunto de nuevas políticas como forma de organización social y política que se apoyaron en una teoría económica denominada Federalismo Fiscal, éstas tienen por objeto mejorar la gobernabilidad en los niveles regional y local, mediante dos procesos,

como lo advierte el Banco de la República⁵: el primero que es de carácter económico que permite mejorar la eficiencia y la disponibilidad de bienes y servicios y el segundo de ámbito político que vincula a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas para dar a ellas legitimidad así como efectividad. Dentro de estas políticas se encuentra la descentralización con la cual se busca una mayor cercanía de la ciudadanía a la administración y a la toma de decisiones en la misma, lo cual generaría una democratización del poder, a través de la distribución del mismo de acuerdo a los diferentes niveles de gobierno, incrementando la participación y el acceso a los problemas de las zonas rurales y locales.

Desde el punto de vista administrativo la descentralización tiene dos modalidades: la descentralización territorial y la descentralización especializada o por servicios, así mismo se habla de otra modalidad denominada descentralización por colaboración; la primera, que es la que nos interesa, “es el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad”⁶, de acuerdo al artículo 286 de la Constitución Política de 1991, esta descentralización territorial se ejecuta mediante los denominados entes territoriales: departamentos, distritos y municipios. Por lo tanto, se otorgan diferentes competencias a cada nivel, asignando a la Nación la planeación del desarrollo de toda la economía, la garantía del acceso a la educación y a los servicios de salud así como la definición de políticas de administración de servicios públicos domiciliarios y la ejecución de inversiones en obras públicas de carácter nacional; en el nivel departamental de acuerdo al artículo 3 de la Ley 60 de 1993 se debe administrar los recursos cedidos por la nación, actuar como

⁵ BANCO DE LA REPÚBLICA. Finanzas Públicas Regionales en Colombia. Bogotá, 1990. P. 373

⁶ GUTIÉRREZ LONDOÑO, Eber Eli; ESCOBAR GALLO, Heriberto y LEON GUTIÉRREZ, Alfonso. Hacienda Pública. Un enfoque económico. 2 Ed. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, 2007. 608 p. ISBN: 978-958-8010-4-8. p. 532.

intermediario entre el municipio y la nación, y en el mismo sentido realizar una función asesora, respecto de la asistencia técnica, administrativa y financiera que requieran los municipios; y por último a los municipios se le entrega, entre otras, la función de dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios conforme a la ley cuando las condiciones sean las correctas para realizarlo, así mismo debe efectuar inversiones en obras públicas municipales y promover la participación ciudadana.

De lo anterior podemos concluir que la pretensión del constituyente era aumentar las responsabilidades de los entes territoriales, en especial del municipio que se establece como una institución fundamental, para lo cual creó el esquema de transferencias en los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991, estableciendo en el primero el situado fiscal, con la salvedad de que sus recursos se dirigirían a la educación y la salud, en especial a la atención de la niñez, en el mismo sentido el artículo 357 denota el carácter de destinación a la inversión social de las participaciones a que tiene derecho los entes territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación. Este sistema ha sido modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2001 y el Acto Legislativo No. 4 de 2007, sin embargo no ha perdido el carácter social que tiene la destinación de estos recursos, en la actualidad está constituido por el Sistema General de Participaciones que al igual que el situado fiscal, sus recursos se dirigen hacia los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, enfatizado en la población pobre de las entidades territoriales.

1.2. DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL Y EL ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO E.O.P.

Establecido el contexto por el cual se dirige el principio de inembargabilidad, es significativo ahondar en la conformación del presupuesto municipal, pues es en últimas este el que se ve afectado con las medidas de embargo decretadas, sin embargo es necesario abordarlo a partir del estudio general del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en tanto el presupuesto municipal debe realizarse conforme a las estipulaciones contenidas en dicho estatuto.

El Decreto 111 de 1996, conocido como el Estatuto Orgánico de Presupuesto es una compilación de la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 sus regulaciones cubren dos niveles: el primero correspondiente al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional, que comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral y la rama ejecutiva del nivel nacional exceptuando a los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. El segundo influye en la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta, sin que se vea perjudicada la autonomía otorgada por la Constitución o la Ley. Respecto de los entes territoriales, se encuentra en el nivel central el despacho bien sea del gobernador o alcalde, así como su secretarías de despachos, los organismos de control y en el caso del departamento la asamblea departamental, y del municipio el concejo municipal y la personería.

Igualmente este estatuto establece el Sistema Presupuestal, compuesto por el Plan Financiero (PF), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y por el Presupuesto Anual de la Entidad (EOP Art. 6º). El Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera, que coordina la política del gasto

con los objetivos económicos del representante legal de la Entidad Pública, permite proyectar la necesidad de recursos durante el periodo del gobernante para atender la realización de obras y define las metas máximas de pago a efectuarse durante el año por lo cual es base para el Programa Anual Mensualizado de Caja. Mientras que El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) se constituye como la herramienta de priorización de las inversiones contempladas, pues señalara los proyectos de inversión a ejecutar clasificados por sectores, órganos y programas, en concordancia con el plan plurianual de inversiones, contenido en el Plan de Desarrollo, además precisa las fuentes de financiación de la inversión, por lo tanto es un instrumento de planeación de corto plazo para el manejo de la inversión en las Entidades. Por último, el Presupuesto Anual, que es un acto administrativo por el cual se prevén o se computan anticipadamente las rentas e ingresos que la Entidad espera recibir en una determinada vigencia fiscal, lo mismo que los gastos y apropiaciones en que incurrirán todos los órganos que lo integran: refleja las proyecciones del Plan Financiero, es decir, sirve como instrumento político, económico, financiero y administrativo, para la toma de decisiones y determina la categorización y cuantías para contratar, este acuerdo anual sobre el Presupuesto General de la Entidad es el instrumento mediante el cual se da aplicación al Plan de Desarrollo.

Ahora bien, el presupuesto de la entidad se encuentra basado en el Plan de Desarrollo del ente territorial, para nuestros intereses el municipio principalmente, este se debe derivar del Plan de Gobierno apoyado por la comunidad en la elección del alcalde, y se refiere a una estrategia general que busca la ejecución de proyectos que afectaran de manera positiva a la comunidad, es decir, que el presupuesto permitirá lograr las metas propuestas en el Plan de Desarrollo de acuerdo al marco jurídico y financiero que se trazara en él, pues la actuación de la administración municipal deberá ajustarse a sus disposiciones. El presupuesto se encuentra conformado por un Presupuesto de Ingresos o Rentas y Recursos de

Capital, un Presupuesto de Gastos o Apropriaciones y un acápite de disposiciones generales.

A. *Presupuesto de Ingresos o Rentas y Recursos de Capital:* Los ingresos u orígenes de los recursos se encuentran clasificados en dos grupos significativos: los ingresos corrientes y los ingresos de capital.

1. Los *ingresos corrientes* hacen referencia a aquellos ingresos del estado que son constantes, es decir, son regulares y de permanencia en su causación, generalmente anual, por lo cual se hacen proyecciones para calcular la cantidad de recursos a percibir. Dentro de los ingresos corrientes tenemos los tributarios y los no tributarios:

1.1. Los ingresos tributarios hacen referencia a los impuestos, se caracterizan por que son de propiedad del municipio, son generales según su base gravable, no generan contraprestación alguna, son obligatorios, por lo tanto son exigibles coactivamente si es el caso y son de carácter impositivo; su utilización se encuentra a discrecionalidad de la autoridad administradora del mismo, pues por lo general son de libre destinación. Proviene de impuestos directos e indirectos:

1.1.1. Los directos gravan o causan directamente las riquezas de las personas sean naturales o jurídicas de acuerdo a la capacidad de pago de ellas, se designan como directos por que dependen de la renta de cada persona.

1.1.2. Los indirectos por lo general gravan una actividad y no consultan la capacidad de pago de las personas si no la capacidad de consumo, es decir, recaen sobre la producción, extracción, venta, transferencias, arrendamiento o aprovechamiento de bienes y prestación de servicios. Constituyen ingresos tributarios de un municipio el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, el impuesto de avisos y tableros, el impuesto a espectáculos públicos, el impuesto al degüello de ganado menor y el impuesto de juegos de suerte y azar.

1.2. Los no tributarios son ingresos permanentes no generados por impuestos y dependen de las actuaciones o decisiones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado; dentro de ellos tenemos, las tasas, contribuciones, y participaciones:

1.2.1. Las tasas son ingresos que recibe el estado por el cobro de la prestación de un servicio, que se traducen en los costos de recuperación del servicio como tal y del mantenimiento de la infraestructura del servicio, es decir, se pueden entender como una remuneración o contraprestación económica, son de destinación específica, y en caso de no prestarse el servicio el usuario puede solicitar el reembolso de la tasa.

1.2.2. Las multas son rentas pecuniarias impuestas por el municipio, fundadas en un título jurídico.

1.2.3. Las contribuciones fiscales se utilizan para recuperar los costos de la ejecución de un proyecto y los beneficios que ello implica, se calculan y se

incluyen en el presupuesto, son de destinación específica, un ejemplo, la valorización de los predios.

1.2.4. Las participaciones, que son las transferencias desde el punto de vista del ingreso, estos recursos llegan a la nación y son recibidos por los entes territoriales de otros niveles de gobierno o de la misma jurisdicción que no lo produce el ente territorial y obedecen a la eficiencia fiscal, es decir, que si no se dan, se recortan, dentro de ellos encontramos:

1.2.4.1. La participación en los ingresos corrientes de la Nación, es decir el Sistema General de Participaciones, que se estudiara más adelante de manera detallada.

1.2.4.2. Cofinanciación nacional o departamental para la realización de un proyecto para lo cual el municipio deberá aportar una contrapartida según convenios debidamente perfeccionados.

1.2.5. Las regalías que son una contraprestación económica recibida por el municipio por concepto de explotación de recursos naturales no renovables, en su jurisdicción o por ser portuario, en cuyo caso se denomina compensación, son de destinación específica, en tanto se debe invertir en el desarrollo social, económico y ambiental del municipio.

2. Los recursos de capital a diferencia de los corrientes su causación no es de manera permanente, dependen del equilibrio fiscal es decir, son ingresos extraordinarios y solo pueden ser utilizados para inversión, pues no son créditos

para el pago de deuda pública ni para funcionamiento, por lo que se dirían que son un presupuesto complementario, dentro de estos encontramos los recursos de crédito, balance, financiamiento y venta de activos:

2.1. Los recursos de crédito son ingresos provenientes de empréstitos y pueden ser externos o internos.

2.2. Los recursos de balance provienen de la liquidación del ejercicio fiscal del año anterior, resultan de la diferencia que se origina al comparar el recaudo de los ingresos de libre disponibilidad frente a la suma de los pagos efectuados durante la vigencia con cargo a las apropiaciones vigentes, las reservas presupuestales y las cuentas por pagar constituidas a 31 de diciembre.

2.3. La venta de activos que generan un ingreso extraordinario u ocasional al ente territorial.

B. Presupuesto de Gastos o Apropiaciones: se refiere a la autorización que manifiesta el Congreso, las Asambleas o los Concejos sobre los gastos que puede realizar la administración en la respectiva vigencia fiscal, dentro de éste, de acuerdo al Estatuto Orgánico de Presupuesto, solo se pueden incluir los créditos judicialmente reconocidos, los gastos decretados conforme a las normas preexistentes, los gastos destinados a dar cumplimiento a planes y programas de desarrollo económico y social y a las obras públicas incluidas en el plan de desarrollo siempre que fueren aprobados, los gastos incluidos en las leyes y acuerdos que organizan a la Nación o al Ente territorial, es decir, en el ámbito municipal el Concejo Municipal, la Personería, la Contraloría, el Despacho del

Alcalde y sus dependencias y los establecimientos públicos del orden municipal, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos. Éste presupuesto está compuesto por los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión:

1. Los gastos de funcionamiento son aquellos que atienden las necesidades de la administración municipal para cumplir con sus funciones constitucionales y legales:

1.1. Los gastos de personal son las contraprestaciones canceladas por el ente territorial por los servicios recibidos bien sea por una relación laboral o por un contrato.

1.2. Los gastos generales surgen de la adquisición de bienes y servicios útiles para el cumplimiento de las funciones, también se incluyen el pago de impuestos y multas a que está sometido legalmente el ente territorial.

1.3 Las transferencias corrientes son los recursos transferidos del ente a entidades ya sean de carácter público o privado previamente establecidas, así mismo se incluyen las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social cuando el ente sea responsable de estos.

1.4. Los gastos de comercialización y producción de los bienes y servicios adquiridos por el ente territorial para este mismo objetivo.

2. El servicio de la deuda son aquellos gastos que se dirigen a la atención y el cumplimiento de las obligaciones, que corresponden al pago de capital, interés, comisiones e imprevisto originados en operaciones de crédito. Ésta puede ser interna o externa.

3. Los gastos de inversión son aquellos que pueden de algún modo ser económicamente productivas o que generan ganancias a favor del ente, dentro de estas están contenidos los gastos de infraestructura social.

C. *Disposiciones generales:* Son un acápite del presupuesto, donde se deben plasmar aquellas pautas que buscan asegurar la ejecución correcta del Presupuesto General, estas solo regirán para el año fiscal para el que se expidan, no pueden mediante estas normas, crear nuevos impuestos, modificar los existentes, conceder privilegios, ordenar nuevos gastos, tampoco pueden establecer ajustes a la organización y funcionamiento de las dependencias, a las escalas de remuneración o las plantas de personal, y mucho menos otorgar facultades extraordinarias ni autorizar la contratación de empréstitos.

Finalmente encontramos que el Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece normas para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del presupuesto, por ello establece unos principios presupuestales definidos por la ley como preceptos generales en el Artículo 12 del E.O.P., sin embargo jurisprudencialmente se ha establecido que son "... precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas

determinadas por la Ley orgánica y determinantes de la Ley anual de presupuesto.”⁷ Los principios son:

PLANIFICACIÓN: Parte de la estipulación del artículo 346 de la Constitución Política que establece que entre el presupuesto y el Plan de Desarrollo debe haber una estricta armonía, así mismo debe guardar concordancia con los contenidos del Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, que es la coordinación del presupuesto a corto plazo, mientras que la coordinación a mediano plazo será efectuada con el Plan de Desarrollo, por lo tanto el objetivo de este principio es que se cumpla todo lo establecido en el Plan de Desarrollo.

ANUALIDAD: Este establece que la vigencia del presupuesto estará comprendido entre 1 de enero y el 31 de diciembre lo que es conocido como el año fiscal, por consiguiente, se autoriza el Presupuesto sólo para dicha vigencia, lo cual implica que el presupuesto será realizado y aprobado cada año, así mismo su ejecución y su control durara este mismo periodo, permitiendo armonizar la gestión presupuestal con las demás actividades económicas y sociales que se realicen en ese mismo periodo. Podemos concluir que después del 31 de diciembre no podrán tomarse más compromisos a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, por lo tanto los saldos de apropiación no afectados caducaran en dicha fecha. Sin embargo, el legislador ha establecido herramientas como las reservas de apropiación y las cuentas por pagar, que ha criterio de la Corte Constitucional “... permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 357 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluidos”.⁸

UNIVERSALIDAD: En virtud de este principio el presupuesto debe contener todos los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva, lo que quiere decir que ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones o transferir crédito alguno, con cargo al tesoro público que no se aprueben en el presupuesto. Esto permite un mejor control político y operativo del presupuesto, ya que los ingresos y gastos que se estiman y autorizan en la respectiva vigencia fiscal, se conocen correctamente.

UNIDAD DE CAJA: Este principio consagra la cuenta única en la que se incluirán todos los ingresos, sin importar su origen, con ésta se atenderá el pago de la apropiaciones autorizadas dentro del presupuesto general del municipio, es decir, que la autoridad ejecutora del presupuesto podrá orientar el gasto público hacia los sectores que considere de atención prioritaria, sin que tengan una destinación determinada, sin embargo en el caso de los entes territoriales, departamentos, distritos y municipios, la aplicación de este principio tiene un límite, ya que la mayoría de sus ingresos tiene origen en rentas que tiene una destinación específica como el Sistema General de Participaciones, las regalías, los monopolios de juegos de azar, entre otros. Respecto del Sistema General de Participaciones existe en la Ley 715 de 2001 en su artículo 91 la prohibición explícita de la unidad de caja de estos recursos con los demás recursos del presupuesto, lo que significa que su administración se debe realizar en cuentas separadas y por sectores.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 502 de 1993 M.P. Jorge Arango Mejía.

PROGRAMACIÓN INTEGRAL: Este principio implica que deberán incluirse en todo programa presupuestal, de manera simultánea, los gastos de inversión y funcionamiento que se requieran de acuerdo a las exigencias técnicas y administrativas de acuerdo a la ley, con el objetivo de prevenir una responsabilidad administrativa por los gastos que se pueden generar después de realizada la inversión. En el caso de los municipios se encuentran problemas de manera frecuente respecto de los ingresos con destinación específica o forzosa establecidos en la Ley 715 de 2001, referidos al Sistema General de Participaciones, en tanto la utilización de dichos recursos en la realización de inversión social, generan unos costos de funcionamiento que no son previstos en su momento.

ESPECIALIZACIÓN: Este principio establece que las apropiaciones deben referirse al objeto y funciones de cada órgano de la administración y deberán ejecutarse estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas, por lo tanto se limita el gasto según su finalidad pues la naturaleza del gasto y el destino al cual se dirige deben ser congruentes, es decir, debe existir coherencia ente el gasto y su finalidad, de no darse esta sincronización, se estaría cambiando lo autorizado por el órgano de control político y fiscal, que para el caso del municipio es el Concejo Municipal lo que significa que el desarrollo de este principio permite que exista un control efectivo del gasto público.

COHERENCIA MACROECONOMICA: En el artículo 20 del Decreto 111 de 1996, se establece que *“el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno nacional en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República”*⁹, lo cual significa que el manejo presupuestal, debe ser concordante con la política económica establecida por la autoridad

⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Estatuto Orgánico de Presupuesto. (Decreto 111 de 1996).

monetaria, cambiaria y crediticia del país, y todo ello debe estar expuesto y plasmado en el presupuesto que realice el ente territorial. Dichas directivas serán, de acuerdo al artículo 339 de la Constitución Política, señaladas en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, en tanto en dicho artículo se establece, refiriéndose al Plan de Desarrollo, *“...En la parte general se señalaran los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.”*¹⁰

HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL: Este principio ha de ser estudiado de la mano con el anterior, referente a la coherencia macroeconómica, en tanto la homeostasis presupuestal hace relación a que el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio económico, sobre estos principios la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones, de las cuales, podemos resaltar la sentencia C- 935 de 2004, en donde a partir de la pronunciamientos doctrinarios, genera claridad sobre la interpretación de estos principios, al respecto de la homeostasis presupuestal dijo la Corte, analizando el criterio del doctrinante Mauricio Plazas Vegas, que: *“Se trata entonces de que se eviten excesos en la estimación de los ingresos que puedan dar lugar a un déficit estructural, en cuanto al no corresponder dicha estimación con la realidad de la actividad económica que permita la generación de esos ingresos se produzca un desfase de tal magnitud que altere los grandes equilibrios que sirven de sustento económico.”*¹¹ Sin embargo, y así lo afirma dicha corporación, esto no significa que ineludiblemente deba coincidir el crecimiento de la economía con el crecimiento real del Presupuesto de Rentas, en tanto, sí se analiza desde una perspectiva de largo

¹⁰ COLOMBIA. CONGRESOS DE LA REPUBLICA. Acto Legislativo 3 de 2011.

¹¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 935 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

plazo el equilibrio puede llegar a convertirse en algo dinámico, alterándose transitoriamente, con el objetivo de lograr una estabilización económica, visto esto como herramienta de política anticíclica.

INEMBARGABILIDAD: Consagrado en el artículo 19 del decreto 111 de 1996 este principio consiste en que las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, son inembargables, es decir, no pueden ser sujetas a ninguna medida cautelar, tendiente al pago de una obligación del ente territorial, busca proteger los dineros de la Nación y de los Entes Territoriales y con ello garantizar la ejecución de los fines en beneficio general de la comunidad. Del principio de Inembargabilidad, se exceptúan las empresas industriales y comerciales del municipio.

1.3. LA INEMBARGABILIDAD INSTITUIDO COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y SU REGULACIÓN LEGAL.

De acuerdo al artículo 2488 del Código Civil colombiano, el patrimonio del deudor es la prenda general de los acreedores, es decir, que estos últimos pueden obtener el pago de sus créditos, a través del embargo, secuestro y posterior remate de los bienes pertenecientes al primero, esta facultad de decretar el embargo de los bienes se encuentra en cabeza exclusiva del juez de la República competente, y dicha decisión tiene como consecuencia que los bienes embargados salen del comercio, en tanto su enajenación queda prohibida por ser objeto ilícito, a menos que el juez lo autorice o el acreedor consienta en ello, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1521 del mismo Código.

Sin embargo, las normas constitucionales y legales señalan las excepciones a este principio general, es decir, que son bienes sobre los cuales no procede el embargo, esto se realiza en virtud de varios criterios, entre otros, la protección de la familia, la intangibilidad de los bienes públicos y de los valores culturales, así como la prevalencia del interés colectivo, sobre el particular.

1.3.1. Antecedentes de la regulación de la inembargabilidad:

Este principio se ha desarrollado aun antes de la Constitución Política de 1991, es así como el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1 del Decreto 2282 de 1989, enumera 14 situaciones de inembargabilidad así:

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 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.

5. Los salarios y las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales o particulares, en la proporción prevista en las leyes respectivas.

La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

6. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

7. Los uniformes y equipos de los militares.

8. Los lugares y edificaciones destinados a cementerios o enterramientos.

9. Los bienes destinados al culto religioso.

10. Los utensilios de cocina y los muebles de alcoba que existan en la casa de habitación de la persona contra quien se decretó el secuestro, y las ropas de la familia que el juez considere indispensables, a menos que el crédito provenga del precio del respectivo bien.

11. Los utensilios, enseres e instrumentos necesarios para el trabajo individual de la persona contra quien se decretó el secuestro, a juicio del juez, con la salvedad indicada en el numeral anterior.

12. Los artículos alimenticios y el combustible para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un mes, a criterio del juez.

13. Los objetos que posean fiduciariamente.¹² (Negritas fuera de texto)

Dentro de estos encontramos en los numerales del 1º al 4º bienes de carácter público, que buscan el bienestar colectivo, y que interesa al estudio de este principio de inembargabilidad, en tanto es un antecedente que busca la protección

¹² COLOMBIA. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. Decreto 2282 de 1989.

de los recursos dirigidos al bienestar de la comunidad. Así mismo, en el artículo 513 del mismo Código se establece la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación de manera taxativa así:

Artículo 513. Embargo y secuestro previos. Desde que se presente la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de bienes del demandado.

Las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables.¹³ (Negritas fuera de texto)

Como apoyo de estas disposiciones tenemos la contenida en el artículo 336 de la misma disposición que dice:

*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 aquélla o de ésta, comenzará a correr desde la ejecutoria del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.*¹⁴ (Negritas fuera de texto)

¹³ Ibídem.

¹⁴ Ibídem.

Como vemos esta norma ahonda en el tema de la inembargabilidad, en tanto, prohíbe específicamente la ejecución de la Nación exceptuando lo preceptuado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo que analizaremos más adelante.

Igualmente anterior a estas normas introducidas en el Código de Procedimiento Civil mediante el Decreto 2282 de 1989, encontramos antecedentes sobre inembargabilidad en la Ley 15 de 1982, en la cual se buscaba asegurar los dineros dirigidos al pago de pensiones de los trabajadores oficiales, de manera tal, que constituye un claro ejemplo de la búsqueda del bienestar general en especial de los trabajadores oficiales del Estado, veamos:

Artículo 1º: Los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte son inembargables: deberán manejarse en cuenta especial y no pueden ser en ningún caso trasladados o llevados a cuentas distintas, así sea transitoriamente. ¹⁵

Otro antecedente importante es lo establecido en el Estatuto Básico de las Entidades Territoriales y del Código de Régimen Departamental suscrito en los Decretos 1221 y 1222 de 1986, en sus artículos 64 y 318, respectivamente, en tanto establece la inembargabilidad de los recursos que reciben las entidades descentralizadas a título de transferencias de la nación o del departamento, así como que sus recursos propios solo serán embargables hasta la tercera parte del valor total de ellos:

¹⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 15 de 1982.

*Decreto 1221 de 1986 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.¹⁶ (Negritas fuera de texto)*

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.¹⁷

1.3.2. El principio de inembargabilidad a partir de 1991

Ahora bien, a través de la expedición de la Constitución de 1991, en Colombia se da un paso gigante hacia la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho, que tiene como fundamento el respeto por la dignidad humana y la prevalencia del interés general, fines que se llevarán a cabo a partir de la ejecución del gasto público de manera planificada y programada, a través del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto General de la Nación.

Esta nueva Carta Magna, aporta al principio de inembargabilidad, ya desarrollado por varias normas preconstitucionales, el artículo 63 y el artículo 72, el segundo

¹⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto 1221 de 1986.

¹⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE GOBIERNO. Decreto 1222 de 1986.

parte de la intangibilidad de los bienes culturales de la Nación, por lo que considera pertinente el Constituyente establecerlos como inalienables, inembargables e imprescriptibles, para lo cual ahonda mas y prescribe la protección del Estado sobre estos bienes así:

*Artículo 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. **El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles.** La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.¹⁸ (Negritas fuera de texto)*

El artículo 63 hace lo propio respecto de los bienes de uso público, los parques naturales, entre otros, y otorga además, la potestad al legislador de establecer otros bienes que crea deben tener el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, de manera tal que es desde este artículo que se desprende la regulación actual sobre la materia:

*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.¹⁹ (Negritas fuera de texto)*

¹⁸ COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991. Artículo 72.

¹⁹ COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991. Artículo 63.

En ejercicio de esta potestad, la Ley 179 de 1994 mediante sus artículos 6 y 55 inciso 3, modifica el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, que en últimas se compila en el Decreto 111 de 1996 o el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en él se establece el principio de inembargabilidad, en su artículo 19, como pauta para la elaboración y ejecución del presupuesto, el cual permite la realización del Plan de Desarrollo y sus fines dirigidos a la comunidad:

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 (Ley 38/, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).²⁰

En esta disposición se establece en primer lugar que las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación son inembargables, cabe precisar que este estatuto se aplica no solo a la Nación sino a sus establecimientos públicos y respecto de las entidades territoriales establece su artículo 109, que éstas tienen la potestad de crear su Estatuto de Presupuesto propio, el cual debe guardar concordancia con el Decreto 111. No obstante el Consejo de Estado, en auto de

²⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Estatuto Orgánico de Presupuesto. (Decreto 111 de 1996).

julio 22 de 1997 afirma: *“Es claro que los principios del sistema presupuestal, entre los cuales se cuenta el de la inembargabilidad, no encajan ni en la programación, aprobación, modificación o ejecución, desarrollados en los artículos 47 y siguientes del Decreto 111. Ni siquiera el art 353 de la constitución impone a los departamento y municipios, per se, los principios del sistema presupuestal enunciados en la ley orgánica del presupuesto, porque si bien la norma habla de ‘los principios y las disposiciones establecidos en este título’ como aplicables a las entidades territoriales habrá que entender que la norma se refiere, no a aquéllos, sino al Título XII (Régimen Económico y de la Hacienda Pública). Título en el cual no figura la estudiada inembargabilidad. En este orden de ideas puede afirmarse, entonces, que no es cierto que a nivel seccional son inembargables los mismo bienes que lo son a nivel nacional.”*²¹, es decir, que este mandato solo es aplicable a los recursos comprometidos en el Presupuesto de la Nación, respecto de la cesiones y participaciones establecidas en el capítulo IV del Título XII de la Constitución, por lo cual los demás recursos de las entidades territoriales deberán sujetarse a lo prescrito por el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil.

También se debe resaltar el papel garantista de esta norma, pues como vemos en su inciso segundo, precisa que los funcionarios deben tomar las medidas para realizar el pago de las sentencias en contra de las entidades públicas de acuerdo a los plazos determinados por la Ley; los cuales se encuentran establecidos en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo así:

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

²¹ COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ponencia del Dr. Carlos Betancur Jaramillo. Auto S-694 de 22 de Julio de 1997.

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 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.***

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales y moratorios.²² (Negritas fuera de texto)

En primer lugar, debemos resaltar que el término de 18 meses establecido en este precepto, permite que la entidad respectiva incorpore en el presupuesto de gastos, el pago a realizar a partir de la sentencia, evitando afectar programas y proyectos ya establecidos, que buscan beneficiar el interés colectivo. Sin embargo para el caso de las entidades territoriales el Consejo de Estado reconoce, respecto de obligaciones laborales contenidas en actos administrativos dictados a nivel seccional el termino estipulado por el Código de Procedimiento Civil en su artículo 336, que ya estudiamos, mientras que para los demás casos el de 18 meses, a

²² COLOMBIA. CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Art. 177

diferencia de la Corte Constitucional que reconoce el término previsto en el presente artículo de los 18 meses sin importar de qué tipo de obligación se trate.

Por último, el artículo 19 incluye en esta prerrogativa a las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política, en el cual se define el régimen económico sobre la distribución de los recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales, dichos recursos se refieren, en primer lugar a los ingresos corrientes de la Nación otorgados a los municipios, distritos y departamentos con el fin de atender sectores prioritarios como la salud, la educación, el agua potable y saneamiento básico, el cual se denomina Sistema General de Participaciones; en segundo lugar los recursos destinados para desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales a través del Sistema General de Regalías; también deberán incluirse los rendimientos que produzcan estos dineros, en tanto que siguen igual suerte del capital principal que tiene una función específica y goza de inembargabilidad.

En resumen, como lo manifiesta la Corte Constitucional en Sentencia C 263 de 1994 *“la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta.”*²³, lo cual asegura la intangibilidad de los recursos y con ello no se lesione el funcionamiento de la administración, en especial, del financiamiento de sus obras que se proyectan por razones de interés particular, garantizando los recursos y los objetivos de beneficio público que buscan.

²³ COLOMBIA. CORTE CONSITUCIONAL. Sentencia C 263 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

En el mismo sentido, podemos concluir a partir de los artículos analizados, y con fundamento en el Concepto 0032 del 13 de Noviembre de 2002, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que los recursos inembargables de las entidades territoriales son los siguientes:

“1. Las dos terceras partes de la renta bruta, entendiendo por ésta la totalidad de los ingresos por todo concepto, salvo las excepciones previstas en normas especiales.

2. La totalidad de los recursos de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, a saber:

a) Los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones

b) Las regalías, tanto las que reciban directamente como las que reciban del Fondo Nacional de Regalías

c) Los rendimientos que los recursos contemplados en los literales a) y b) produzcan.

3. La totalidad de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación y que reciban por transferencia las entidades territoriales, incluidos sus rendimientos financieros.

4. Los recursos destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, así como las dos terceras partes de los ingresos del respectivo servicio, sin que en su conjunto sobrepasen esta suma.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban 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 e indemnización sociales.

6. *Los dineros oficiales para el pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte.*

7. *La totalidad de los recursos de la entidad mientras dure la etapa de negociación y de ejecución de un acuerdo de reestructuración de pasivos, salvo cuando se trate de proteger derechos laborales.*

8. *En las entidades descentralizadas departamentales, los recursos que reciban a título de transferencia de la Nación o del respectivo Departamento, o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren, al igual que las dos terceras partes de sus recursos propios u ordinarios.”²⁴*

1.4. EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES Y EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD

1.4.1. La constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993: El situado fiscal- SF- y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación- PICN

²⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Concepto 032 de 13 de Noviembre de 2002.

En la Constitución de 1991 se establece un sistema de transferencias, como antecedente del actual Sistema General de Participaciones, de acuerdo al cual, los recursos de las entidades territoriales se encontraban constituidos, en primer lugar, por el Situado Fiscal (SF), que se dirigía hacia la financiación de servicios de educación y salud en los Departamentos del territorio nacional, y en segundo lugar la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), destinado a cubrir los gastos correspondientes a los servicios de educación, salud, agua potable y otros de los municipios. De acuerdo a la ley 60 de 1993, los recursos de estas transferencias eran distribuidos como lo muestra el cuadro 1, incluido dentro del CONPES SOCIAL No. 57 del año 2002.

Sin embargo, a partir de los años 90 este sistema comienza a quebrantarse debido a problemas de carácter económico, en tanto, estos recursos dependía de los Ingresos Corrientes de la Nación, los cuales sufrían fluctuaciones propias de la actividad económica, generando en ultimas que los recursos regionales no fueran suficientes, por lo cual el Presupuesto General de la Nación termino financiando los sectores de los servicios de salud, educación, entre otros, sectores de inversión de las entidades territoriales, al punto que E. Weisner manifestó en el estudio sobre la descentralización en Colombia: *“la descentralización en que se ha enmarcado el país es más un sistema de reparto de recursos para financiar gastos municipales que una redistribución de competencias en busca de mejor eficiencia.”*

²⁵

Otro problema generado con el sistema, era que los objetos trazados en cuanto a cobertura y calidad de los servicios sociales, especialmente educación, no se cumplían satisfactoriamente debido a que no había una buena gestión de los

²⁵ WIESNER Eduardo. LA DESCENTRALIZACION, EL GASTO PUBLICO Y LA GOBERNABILIDAD EN COLOMBIA. Bogotá: DNP-ANIF, 1995. Citado por COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Conpes Social No. 57 de 2002.

recursos asignados, ejemplo de ello, era la asignación de recursos al pago de docentes que no se encontraban en su mayoría ubicados de acuerdo a la necesidad de los municipios, lo cual ocasionaba que resultaran beneficiados los municipios más ricos, dada la inadecuada distribución geográfica de los docentes, que se concentraban en las zonas urbanas y cabeceras municipales.

Tabla 1. Reglas de distribución y asignación de las transferencias en la ley 60 de 1993

¿CÓMO SE	SITUADO FISCAL	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA
¿A QUIENES	A los departamentos y distritos	A los municipios, distritos y resguardos indígenas.
¿CUÁNTO SE	24.5% de los Ingresos Corrientes	22% de los Ingresos Corrientes de la Nación.**
¿CON QUE CRITERIOS SE DISTRIBUYE?	<p>15% en partes iguales entre todos los beneficiarios.</p> <p>85% restante:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Situado fiscal mínimo por eficiencia administrativa. (menor asignación por persona atendida) - Los excedentes por eficiencia fiscal y 	<p>Asignación per cápita para indígenas.</p> <p>1.5% para municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena.</p> <p>5% Para municipios de menos de 50.000 hab. Con los criterios de la fórmula</p> <p>El resto, por la siguiente fórmula:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 40% por población pobre - 20% por nivel relativo de pobreza - 22% por población. - 6% por eficiencia fiscal - 6% por eficiencia administrativa. - 6% Por progreso en calidad de vida.

¿A QUE SE DESTINARA?	60% para Educación 20% para Salud 20% de libre asignación en salud y educación.	Solo los municipios de categorías, 4 ^a , 5 ^a y 6 ^a , tienen un 15% para inversión u otros gastos (libre destinación). El resto de los recursos y el 100% de lo asignado para los demás municipios, constituye la forzosa inversión que se asigna así: 30% para educación.
----------------------	---	---

(*)El Situado Fiscal corresponde al 24,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, después descontar 3 puntos del IVA y el Impuesto de Oro y Platino.

(**) La PICN corresponde al 22% de los Ingresos Corrientes de la Nación, después de descontar 3 puntos del IVA, el Impuesto de Oro y Platino, el Impuesto a las Transacciones Financieras y los ajustes a los impuestos existentes en la Reforma Tributaria.

Fuente: Conpes Social No. 057 de 2002

1.4.2. Las reformas a los artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional: Creación del Sistema General de Participaciones

El acto legislativo No. 01 de 2001 distribuye las competencias en los diferentes niveles de gobierno y crea el Sistema General de Participaciones, que corresponde a los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y saneamiento básico, cuya competencia se les asigna en las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007; con el objetivo crear una participación desligada de los Ingresos Corrientes de la Nación con lo cual se

garantiza un crecimiento estable del sistema y se de la sostenibilidad macroeconómica de la Nación.

Igualmente esta reforma estableció dos periodos de crecimiento, el primero entre los años 2002 y 2008, como periodo transitorio, donde el SGP crecería de acuerdo a la inflación más un incremento adicional del 2% y del 2.5% real y el segundo que regiría a partir del 2009, el SGP se determinaría según al promedio móvil de variación de los ICN en los 4 años anteriores al cual se hace la distribución.

Dentro del 100% de estos recursos se deduce un 4% de los recursos para las asignaciones especiales, el cual se reparte de la siguiente manera:

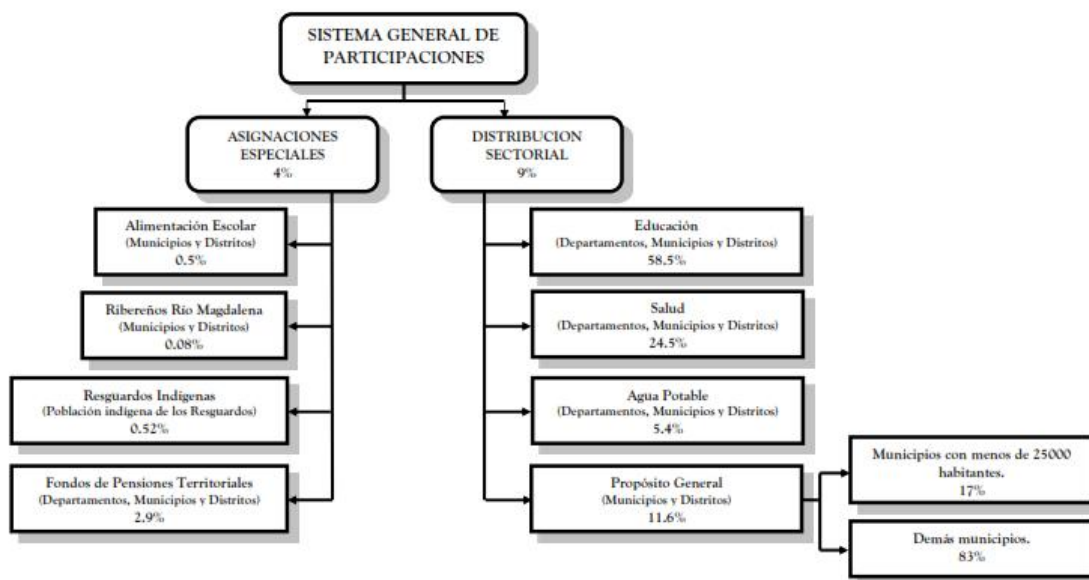
1. el 0.52% para los resguardos indígenas.
2. el 0.08% para los municipios de la ribera del Rio Magdalena.
3. el 0.5% para programas de alimentación escolar.
4. el 2.9% para el Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales FONPET

El 96% restante de esta deducción, se distribuye sectorialmente así:

1. una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominara participación para educación con un porcentaje del 58.5 %
2. una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominara participación para salud con un porcentaje del 24.5%
- 3 una participación de propósitos generales que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominara participación para propósito general, con un porcentaje del 17%.

Ahora bien, el acto legislativo No. 04 de 2007, desarrollado por la Ley 1176 de 2007, realiza varias modificaciones al SGP, de las cuales la más importante, es la creación de una bolsa específica para los recursos del sector de agua potable y saneamiento básico, separándolo de la participación denominada propósitos generales y redistribuyendo los recursos con un porcentaje del 5.4% dentro de las participaciones generales para este servicio, es decir, prioriza la financiación del servicio público domiciliario de agua potable y saneamiento básico; por lo tanto la nueva distribución de recursos queda así:

Figura 1. Composición del Sistema General de Participaciones



Fuente: Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Así mismo establece un nuevo sistema de crecimiento del SGP, en tanto al periodo comprendido entre los años 2008 y 2016 este sistema crecerá de acuerdo a la inflación mas un 4% adicional, más un 1.3% para educación, estos porcentajes crecerán de manera periódica, mientras que a partir del año 2017, el

éste se derivara del crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN, en el siguiente cuadro ilustra la comparación entre los sistemas de crecimiento establecidos en los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007:

Tabla 2. Crecimiento del Sistema General de Participaciones

Año	Crecimiento con Acto Legislativo 01 de 2001	Crecimiento con Acto Legislativo 04 de 2007
2002	Inflación + 2.0%	
2003	Inflación + 2.0%	
2004	Inflación + 2.0%	
2005	Inflación + 2.0%	
2006	Inflación + 2.5%	
2007	Inflación + 2.5%	
2008	Inflación + 2.5%	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación
2009	En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN	Inflación + 4.0% + 1.3% para educación
2010		Inflación + 3.5% + 1.6% para educación
2011		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2012		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2013		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2014		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2015		Inflación + 3.0% + 1.8% para

		educación
2016		Inflación + 3.0% + 1.8% para educación
2017		En adelante según el crecimiento promedio de la variación porcentual de los ICN

Fuente: Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Departamento Nacional de Planeación

1.4.3. Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones:

En vista del carácter de priorización otorgado por las normas constitucionales a estos recursos, el legislador partiendo de la facultad constitucional atribuida en los artículos 150 y el 63 establece su carácter de inembargables, trasladémonos para este fin a la Ley 715 de 2001 que en sus artículos 18 y 91 establece:

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.²⁶

²⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001.

*Artículo 91. Prohibición de la unidad de caja. 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. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.*²⁷

En primera medida la ley 715 desarrolla el SGP, y en concordancia con el art 19 del Decreto 111 de 1996, reafirma la calidad de inembargables de estos recursos, así mismo establece la prohibición de unidad de caja de los mismos con los demás ingresos de las entidades territoriales, debido a las características del recursos que se está protegiendo, pues estos son de origen exógeno, es decir, se trata de un recurso que proviene de las rentas nacionales, en este caso, con una destinación específica conforme a los fines del estado que es la prestación de servicios con carácter prioritario, al respecto a dicho la Corte constitucional en sentencia C 925 de 2006 reitera: *“nada obsta para que la ley intervenga en la definición de la aéreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación.”*²⁸

Así mismo, establece con la prohibición de unidad de caja, una herramienta que permite proteger y preservar al recurso transferido del Presupuesto General de la Nación por vía del SGP, de las medidas de embargo a que sean sometidos los ingresos de las entidades territoriales, lo cual no viola el principio de Unidad de Caja establecido en el artículo 16 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, por el

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 925 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño

contrario se ejerce como excepción, con el objetivo de que estos recursos del SGP solamente puedan ser empleados para los fines previstos por la Constitución y la Ley y no para atender otras prioridades de los entes territoriales, de ahí que el artículo 91 ya citado norma que la administración de dichos recursos debe hacerse en cuenta separadas de los otros recursos de las entidades territoriales, y que a su vez estas deben incluirse en cuentas separadas por sectores, esta disposición busca que la ejecución no sea desviada ni de manera transitoria o temporal para atender el pago de obligaciones de otro sector diferente a lo preceptuado por la ley. Es decir, que cada participación deberá tener una cuenta específica que permita la ejecución de sus recursos en concordancia a los lineamientos trazados por la ley 715 de 2001 y a su destinación forzosa establecida en la misma.

En vista de estas disposiciones, el Gobierno Nacional crea el Decreto reglamentario No. 1101 de 2007 con el objetivo de ampliar este principio de inembargabilidad, como se observa de la lectura de sus artículos:

Artículo 1o. 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

Artículo 2º. (...)

En caso de que se llegare a efectuar un embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones el servidor público, que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales por concepto de

*participación para educación, participación para salud y para participación para propósito general, está obligado a efectuar los trámites, dentro de los tres días siguientes a su recibo, para solicitar su desembargo.*²⁹

En estas normativas, el gobierno reafirma el carácter de inembargables de estos recursos debido a lo que él denomina la *destinación social constitucional* de los mismos, en el mismo sentido establece la responsabilidad que tiene los servidores públicos de desplegar todas las acciones pertinentes y necesarias para evitar el embargo de los recursos del SGP, de ahí que este decreto finca los primeros criterios en cuanto al procedimiento que deben ejercer las administraciones locales cuando estos recursos son tomados para lograr la ejecución de la entidad territorial, en pro de interés de carácter privado, en detrimento de beneficios colectivos que buscan la realización de los fines del Estado entre estos la garantía de la dignidad humana y la disminución del índice de necesidades básicas insatisfechas de sectores de la población que son vulnerables.

Por otra parte el Decreto 028 de 2008, desarrollando la facultad otorgada en el artículo 3 del Acto Legislativo 04 de 2007, define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones, que además establece con relación de la inembargabilidad de los recursos del SGP lo siguiente:

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

²⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. Decreto 1011 de 2007.

*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.*³⁰

Esta norma establece nuevamente el carácter de inembargables de estos recursos, le hace un llamado a los operadores de justicia, para que respecto de obligaciones laborales, se dicten las medidas cautelares pertinentes, sobre los ingresos de libre destinación de las entidades territoriales reconociendo el derecho al trabajo como valor y principio fundante del Estado, pero al mismo tiempo conservando los recursos del SGP, para ello evoca al funcionario administrativo a la creación de un monto especial destinado a la cancelación de esas obligaciones dentro de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes, por lo tanto en cada entidad territorial debe existir un rubro destinado y denominado rubro de sentencias y conciliaciones, para atender las posibles contingencias económicas en las que se ven avocadas las administraciones y que pueden afectar la planeación y el desarrollo de los proyectos establecidos en los planes de desarrollo y contenido en el Presupuesto de Apropriaciones de la entidad territorial

³⁰ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Decreto 028 de 2008.

2. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESPECTO DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD

La discusión sobre el principio de inembargabilidad de los recursos públicos ha llegado a realizarse también en la Corte Constitucional, en un sin número de sentencias de constitucionalidad y revisiones de tutela, por lo cual de manera pedagógica el Ministerio del Interior de Justicia ha realizado un compendio de las más relevantes sentencias sobre inembargabilidad en el documento “Línea jurisprudencial sobre la inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado. Regla general y excepciones a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones”³¹, las cuales analizaremos, en cuanto nos permite conocer el estado jurisprudencial del principio de inembargabilidad, especialmente del Sistema General de Participaciones, sus excepciones y alcances.

En primer lugar, es necesario analizar el criterio de la Corte Constitucional sobre la prohibición de que los recursos públicos sean sujeto de embargo, para lo cual partiremos en primer lugar de la sentencia C 546 de 1992, que constituye la primera sentencia sobre el tema y que aborda la constitucionalidad de los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, anterior normativa del Estatuto Orgánico de Presupuesto, (Decreto 111 de 1996), en esta sentencia esboza el alto tribunal constitucional, que de acuerdo al nuevo orden de la Constitución de 1991, existen dos razones que invitan a la protección del principio de inembargabilidad, en primer lugar una razón de fondo, que parte de que Colombia se erige como Estado Social de Derecho, donde éste debe realizar su actuación al servicio de las personas, por lo tanto, estatuye el constituyente la obligación del Estado de cumplir con ciertos fines trazados, especialmente lo referido a la garantía de los

³¹COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Línea jurisprudencial sobre inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado. Regla general y excepciones a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

derechos de los ciudadanos, entre ellos la dignidad humana, para lo cual, se debe dotar al Estado de elementos que le apoyen, dentro de los cuales encontramos la economía, que debe ser protegida; de acuerdo a esto dijo la Corte:

“Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana. En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.”³²

Es decir, que este principio al proteger los recursos del Estado, protege con ello los derechos de carácter colectivo y la dignidad humana de los ciudadanos, evitando el freno total de la planeación realizada de proyectos dirigidos al bienestar de la ciudadanía, sobre este aspecto nos ilustra la Corte de la siguiente manera:

“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.

³²COLOMBIA. CORTE CONSITUCIONAL. Sentencia C 546 de 1992 Ms.Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

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.”³³

En segundo lugar, existe una razón jurídica formal, por la cual este principio de inembargabilidad se encuentra en consonancia con la Constitución, referente a la potestad otorgada por el artículo 63 de la misma, al legislador para que éste ampliara el rango de protección de los recursos del Estado, por lo cual refiriéndose al citado artículo manifestó:

“Significa lo anterior que 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.”³⁴

Así mismo, diferentes sentencias han aceptado la necesidad del principio de inembargabilidad para proteger los fines sociales del Estado³⁵, sin embargo es importante resaltar algunas de estas providencias con el objetivo de aclarar el alcance de este cuestionado principio. La sentencia C 263 de 1994, que analiza la prohibición de embargo de los recursos de las entidades descentralizadas de los departamentos, incluido en los Decreto 1221 y 1222 de 1986 en sus artículos 64 y 318, respectivamente, manifiesta que la prohibición de decretar embargos sobre los bienes del Estado, se ha desarrollado legalmente en disposiciones como la Ley 38 de 1989 y el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, con el objetivo de

³³ *Ibíd.*

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ Entre otras encontramos la sentencias C 337 de 1993, C 103 de 1994, C 263 de 1994, C 354 de 1997, C 793 de 2002, C 566 de 2003 y C 1064 de 2003.

asegurar la inviolabilidad de estos recursos que permiten el ejercicio propio de las funciones del Estado, veamos lo manifestado por la Corte en esta oportunidad:

“...la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta.

*Se trata de instituir una forma de intangibilidad temporal de tales recursos, de modo que eventuales embargos no perjudiquen financieramente a la entidad, frustrando así, por razones de interés particular, los objetivos de beneficio público que persiguen (art. 1º C.N.)”.*³⁶

Es decir, que de acuerdo al criterio de la Corte, en últimas el principio de inembargabilidad no se estatuye como una traba para la consecución de derechos particulares, sino como un mecanismo que permite la ejecución presupuestal y con ella la ejecución de los recursos necesarios para lograr los fines de la función pública que benefician a la colectividad, en este sentido concluye la Corte en la citada sentencia:

“... el principio de inembargabilidad presupuestal no riñe con la Constitución sino que, por el contrario, contribuye a desarrollarla en cuanto permite a los entes públicos realizar los postulados del Estado Social de Derecho, ya que, al eliminar el riesgo de embargos -que podrían paralizar la

³⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 263 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

*administración en el ramo correspondiente-, garantiza la disponibilidad de los recursos económicos que permitan el cumplimiento de los fines inherentes a la función respectiva.*³⁷

En el mismo sentido en la sentencia C 793 de 2002, los intervinientes manifiestan a la Corte que el principio de inembargabilidad, que se establece en el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, el cual es objeto de la demanda, es beneficioso a los intereses de la sociedad, en tanto permite consolidar las metas propuestas, así como asegurar al Estado la ordenación y ejecución de los recursos de acuerdo a los compromisos adquiridos. Dado lo anterior, en esta sentencia el Tribunal, realiza un análisis de la evolución de este principio en la jurisprudencia constitucional, encontrando que la inembargabilidad asegura la aplicación de los dineros del Estado hacia los fines de beneficio general plasmados por el constituyente, prevaleciendo el interés común, por lo cual concluye la Corte, que la inembargabilidad de los recursos públicos, es concordante con la Constitución en vista del interés general que protege, veamos:

*“... el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y en la facultad de administración y manejo que a éste compete, lo cual le permite asegurar la consecución de los fines de interés general, hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, cumplir los diferentes cometidos estatales”*³⁸

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 793 de 2002 M.P. Jorge Córdoba Triviño.

Otro pronunciamiento importante, se encuentra en la sentencia C 354 de 1997, en la cual se demanda la constitucionalidad del artículo 19 del decreto 111 de 1996 conocido como Estatuto Orgánico de Presupuesto, en esta sentencia la Corte analiza la libertad de configuración de la inembargabilidad en cabeza del legislador, la cual podemos encontrarlas en otras sentencias,³⁹ partiendo del artículo 63 constitucional, así:

“Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles 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.”⁴⁰

Lo anterior significa, como lo manifestaba la Corte en sentencia C 546 de 1992, ya citada, que desde el punto de vista jurídico formal, el principio de inembargabilidad encuentra sustento constitucional en el artículo 63, que otorga al legislador la facultad de determinar que otros bienes de carácter público pueden gozar de esta prerrogativa. No obstante esta facultad no es tan discrecional, pues como lo dice la sentencia C 546 del 92, debe adecuarse a los principios y derechos reconocidos en la Constitución, es decir, que la ley no puede establecer de manera caprichosa todos aquellos bienes o recursos que considere como inembargables, por el contrario debe ajustar sus disposiciones a todo lo protegido por la Constitución, en virtud del artículo 4 de la misma, que establece que *“La Constitución es norma de normas”*, en tal sentido manifestó la Corte en la sentencia C 354 de 1997 lo siguiente:

³⁹C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

⁴⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 354 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

“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.”⁴¹

Ese respecto a la Constitución que debe predicar el legislador, es la garantía de derechos fundamentales a la ciudadanía, mas no la preponderancia de intereses particulares sobre aquellos de carácter general, es decir, que este límite propuesto en la jurisprudencia constitucional busca, en la misma dirección del principio de inembargabilidad, la consecución de fines esenciales del Estado Social de Derecho, dentro de los cuales se encuentra la garantía de derechos y la dignidad humana, la Corte en la misma sentencia establece los siguientes límites:

“...debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de 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.”⁴²

Por lo tanto, el principal objetivo del legislador al establecer los recursos que no harán parte de la prenda de garantía del Estado a favor de sus acreedores, debe realizar una ponderación del interés de carácter colectivo y del interés particular, sin transgredir directamente ninguno de los dos intereses, por lo tanto:

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² *Ibíd.*

“... 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.”⁴³

Igualmente la sentencia C 1064 de 2003, estudiando la constitucionalidad del artículo 684 Código de Procedimiento Civil, que establece que aquellos recursos que son utilizados para la prestación de un servicio público, y este sea atendido por una persona de derecho privado, podrán ser objeto de medidas de embargo, encuentra que el legislador a partir de la potestad otorgada por la constitución tiene la libertad de configurar normas que protejan o no los recursos del Estado, bien sea debido a la destinación que estos tienen, o dependiendo de quién en últimas los ejecute, al respecto observo:

“... el legislador realizó las distinciones sobre cuáles bienes, ingresos y rentas son embargables y cuáles no, dentro del marco constitucional. Atendió la naturaleza del prestador del servicio, público o particular, para tal decisión, pero, es más, la sola naturaleza pública del prestador no fue obstáculo para que el legislador permitiera el embargo de una parte de los ingresos del servicio, así el servicio sea prestado por una entidad pública.”⁴⁴

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1064 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

En tal sentido, encuentra la Corte que el legislador desarrollando el artículo 63 de la Constitución, distinguió en el citado artículo 684 del CPC, cada situación y determino cuando procedía el embargo y cuando no, así:

“1º.- Son inembargables los bienes 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.” Es decir, cuando el servicio se presta a través de una entidad estatal.

2º.- Es embargable, para las entidades públicas que prestan el servicio público “hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje”. Es decir, aún para las entidades estatales prestadoras del servicio público, está previsto que se puede embargar hasta la tercera parte de los ingresos del servicio.

3º.- Son embargables los bienes destinados al servicio público prestado por particulares y la renta líquida que produzcan, en los siguientes términos: “el servicio lo presten 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.”⁴⁵

Podemos observar que el legislador al establecer el criterio de embargabilidad o no de los bienes en el numeral 2 del artículo 684 del CPC, lo hizo atendiendo la calidad del prestador del servicio, si es de naturaleza pública o de naturaleza privada, en nuestra opinión, consideramos que dicha distinción perjudica la ejecución de los recursos públicos, en el caso del Sistema General de

⁴⁵Ibídem.

Participaciones, la prestación de los servicios prioritarios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, cuando estos sean ejecutados por particulares, perdiéndose así la calidad exógena del recurso transferido. Por otra parte, al establecer la embargabilidad de una tercera parte de los recursos de las entidades públicas encuentra la armonía requerida entre el interés público y el interés particular, acorde con lo límites de configuración legislativa establecido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

De acuerdo al anterior criterio, el mismo tribunal en sentencias de revisión de tutela, ha expuesto que este principio de inembargabilidad no es de carácter inamovible, en tanto existen derechos y principios, que son del mismo talante constitucional que merecen respeto y armonía respecto de la materia, al respecto manifestó la Corte en la sentencia T 1195 de 2004:

“El principio de inembargabilidad de los recursos del Estado no puede ser considerado absoluto, pues como lo ha establecido esta Corte, el ejercicio de la competencia del legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución.”⁴⁶

2.1 REGLA GENERAL Y EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD:

A pesar de la constitucionalidad del citado principio, como lo expuso la Corte este no es absoluto, debido a que existen otras situaciones jurídicas, tales como

⁴⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T 1195 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería

derechos reconocidos en la Constitución que se encuentra en un mismo rango de protección y por lo tanto deben ser garantizados y armonizados conforme al ordenamiento legal. Es allí donde la Corte Constitucional entra a jugar un papel importante en la complementación de los textos legales, conforme a su función como juez constitucional, que le da la facultad de establecer criterios de aplicación, mediante la creación de normas, que la doctrina ha denominado subconstitucionales.

Conforme a este criterio la Corte Constitucional, para el tema de la inembargabilidad, ha establecido excepciones a dicha regla:

1. Los créditos laborales, en pro de la realización del principio de la dignidad humana y promover el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, toda vez que dicho derecho se erige por su carácter como valor fundante del Estado Social de Derecho; de aquí que debe ser una materia privilegiada en su protección.
2. Las sentencias judiciales, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a terceros en dichas decisiones judiciales.
3. Los títulos que provienen del Estado deudor que configuren una obligación clara, expresa y exigible, en aras de proteger los derechos reconocidos a las personas en dichos títulos ejecutivos, dando relevancia al principio de seguridad jurídica.

2.1.1. Los créditos laborales: protección del principio de dignidad humana y el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

En concordancia con lo analizado anteriormente, la Corte estableció en sentencia C-546 de 1992 que la regla general en este tema, es la inembargabilidad de los recursos públicos, debido a que la prohibición de imponer medidas de embargo sobre los bienes del Estado se encuentra en concordancia con la Constitución Política, siempre y cuando el legislador al contemplarla, la armonice o concilie con los derechos y principios reconocidos en la Carta Magna. En este sentido de armonía, la Corte en dicha sentencia configura una excepción, que busca proteger los derechos de los trabajadores en virtud del carácter de este derecho.

En primer lugar se debe estudiar los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo que establecen:

Artículo 176. Ejecución. Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento.

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 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.⁴⁷

Al respecto tenemos que en estas disposiciones se establece un procedimiento para la cancelación de las sentencias, donde se condene al Estado, lo cual a juicio de los intervinientes, en el proceso de demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, en la precitada sentencia C546 de 1992, permite a los acreedores del Estado obtener el pago de sus respectivas acreencias, sin embargo como lo estableció la Corte dicha disposición va dirigida al pago de obligaciones contenidas en sentencias judiciales, mas no de créditos de carácter laboral, al respecto manifestó la Corte refiriéndose al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo:

⁴⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE COLOMBIA. Código Contencioso Administrativo.

“...dicha norma regula la forma de pago de las condenas judiciales; no el pago de los derechos pensionales que, reconocidos por la vía administrativa no han sido satisfechos a través de la misma, pese a haber sido exigidos oportunamente por los acreedores respectivos.”⁴⁸

Es decir, que este artículo solo aplica para el pago de obligaciones contenidas en sentencias judiciales, por lo cual se hace necesaria la intervención interpretativa de la Corte con el fin de adecuar el principio de inembargabilidad a la Constitución, en tanto, los trabajadores del Estado pueden verse perjudicados en sus derechos, especialmente en su derecho a un salario digno contenido dentro del derecho al trabajo, para lo cual, se debe realizar una ponderación entre el interés general y el interés particular que permite la protección del derecho al trabajo, tal como lo manifiesta la Corte en la ya citada sentencia:

“... conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.”⁴⁹

Sobre tales valores debe tenerse en cuenta que ambos son de carácter constitucional y muy relevantes para el Estado Social de Derecho, en tanto el

⁴⁸COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 546 de 1992 Ms.Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁹ Ibídem.

primero de ellos, referente, al interés general permite a través de la protección de los recursos, la efectividad de derechos como la dignidad humana de los ciudadanos y la consecución de los fines esenciales del Estado y el segundo protege el derecho particular de los trabajadores del Estado a un salario, que en últimas se traduce así mismo en la dignidad de estos, en criterio de la Corte debe ser mayor la protección hacia el trabajo y sus derechos concomitantes, veamos:

“La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.”⁵⁰

Esta prevalencia se debe al carácter que tiene el derecho al trabajo en la Constitución Colombiana, en tanto se erige como valor fundante del Estado Social de Derecho dentro del Preámbulo y el artículo 1º de la misma, así:

*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, **el trabajo**, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA (Negritas fuera de texto)⁵¹*

⁵⁰ *Ibídem*

⁵¹ COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991. Preámbulo.

*ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en **el trabajo** y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Negrita fuera de texto).⁵²*

Igualmente se instituye como derecho fundamental de las personas y obligación de la sociedad en el artículo 25 de la Constitución Política que reza:

ARTICULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.⁵³

En el mismo sentido la Corte establece la obligación al Estado de expedir un estatuto de trabajo que garantice derechos mínimos, como el derecho a un salario que permita lograr la dignidad humana del trabajador, así mismo establece que los derechos de los trabajadores no podrán ser vulnerados o afectados por la ley, los contratos o cualquier disposición, y el principio de favorabilidad pro trabajador en la interpretación de las normas que requieran interpretación, como es el caso estudiado, veamos:

ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

⁵²COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991. Artículo 1º.

⁵³COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA de 1991. Artículo 25.

*Igualdad de oportunidades para los trabajadores; **remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo**; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; **situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho**; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.⁵⁴

Respecto del inciso 4 del artículo precedente, también manifiesta la Corte que la preferencia del valor fundante del trabajo sobre la inembargabilidad de los recursos públicos, se debe, así mismo, a la inclusión que se debe realizar al ordenamiento jurídico colombiano de los convenios internacionales del trabajo, en virtud del mencionado mandato y del artículo 93 de la Constitución Política⁵⁵,

⁵⁴ COLOMBIA.CONSTITUCION POLITICA de 1991. Artículo 53.

⁵⁵ Artículo 93 de la Constitución Política de Colombia reza:

ARTICULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de

dentro de los cuales destacaremos, el Convenio No. 95 sobre la protección del salario que en su artículo 11, establece la prioridad de las acreencias laborales, especialmente de los salarios, como crédito preferente a diferencias de los acreedores ordinarios.⁵⁶

Otra razón para la regla interpretativa impuesta por la Corte en la sentencia C-546 de 1992, se encuentra en la protección del derecho a la igualdad a que tienen derecho los trabajadores del Estado, especialmente los pensionados, respecto de los trabajadores de carácter privado en el obtención efectiva del pago de salarios, al respecto manifestó la Corte:

“La inembargabilidad en materia laboral desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho. Esta situación, que hipotéticamente puede ser la de cualquier trabajador vinculado con el Estado, se pone de manifiesto de manera más dramática en los siguientes eventos:

A) Un pensionado del sector privado estaría en mejores condiciones que un pensionado de la Caja Nacional de Previsión Social;

B) Un pensionado de una entidad pública con liquidez (Cajas de Previsión del Congreso, Presidencia, Militares) estaría también en mejor posición que un pensionado de la Caja;

Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución.

La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

⁵⁶CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO. C95 Convenio sobre la Protección del Salario. Ginebra 1949

C) Un acreedor de la Nación en virtud de sentencia estaría mejor garantizado que un acreedor de la Nación en virtud de una resolución administrativa que le reconoce una pensión.”⁵⁷

El análisis realizado en la presente sentencia, respecto de la excepción al principio de inembargabilidad, se hace relevante a la hora de tratar el tema de las pensiones, en tanto la prestación reconocida constituye una retribución que recibe el pensionado por todos los años de servicio prestado a la entidad pública, esta debe ser garantizada con la posibilidad de hacerla efectiva estableciendo la excepción al principio de inembargabilidad, y con ello se permite garantizar además de los derechos laborales, la propiedad privada y demás derechos adquiridos por los pensionados, al respecto la Corte advirtió:

“la imposibilidad de acudir al embargo para obtener “el pago” de las pensiones de jubilación hace nugatorio, además de los derechos sociales, el derecho a la propiedad y demás derechos adquiridos de los trabajadores, que protege el artículo 58 constitucional”⁵⁸

Así mismo, es de carácter importante resaltar que esta posibilidad, también busca proteger los derechos de la tercera edad, que en últimas redundan en la protección de la vida del pensionado, de lo cual ha dicho la Corte:

“la inembargabilidad de los recursos del presupuesto frente a las demandas laborales hace particularmente inefectivos los derechos de los

⁵⁷COLOMBIA. CORTE CONSITUCIONAL. Sentencia C 546 de 1992 Ms. Ps. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁸ Ibídem.

pensionados, por la especial circunstancia de hallarse estos en una edad en la que es difícilmente pueden proveerse de otros medios de subsistencia.

Para la tercera edad es necesario proteger, en particular, el pago oportuno de la pensión, ya que su no pago, habida cuenta de su imposibilidad para devengar otros ingresos ante la pérdida de la capacidad laboral, termina atentando directamente contra el derecho a la vida.”⁵⁹

La Corte concluye:

“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”⁶⁰

La sentencia C-546 de 1992 inicio la línea jurisprudencial en busca de la protección de los derechos laborales, reiterada⁶¹ entre otras, por la sentencia C 263 de 1994 la cual resume:

⁵⁹ *Ibídem.*

⁶⁰ *Ibídem.*

⁶¹ Sentencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004

“... 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.⁶²

2.1.2. Las sentencias judiciales: protección de la seguridad jurídica y los derechos reconocidos a terceros.

Reconociendo la constitucionalidad del principio de inembargabilidad, como regla general, establecida en la ya estudiada sentencia C 546 de 1992, la Corte Constitucional mediante la sentencia C 354 de 1997 amplía la aplicación excepcional de las medidas de embargo a las sentencias judiciales, teniendo en cuenta el respeto que el legislador, al crear la leyes e instaurar el principio de

⁶² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 263 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

inembargabilidad, le debe a los derechos adquiridos de los acreedores del Estado, sobre el tema manifestó la Corte:

“... 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.”⁶³

Así mismo la sentencia advierte el papel relevante que juegan los funcionarios para que los acreedores, obtengan la cancelación de sus obligaciones, de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 177 del Código Contencioso Administrativo, así:

“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).”⁶⁴

Dentro de la jurisprudencia que estudia la presente excepción encontramos la sentencia C 402 de 1994, la cual orienta el conflicto del principio de inembargabilidad frente a las obligaciones del Estado deudor contenidas en las sentencias judiciales, hacia el principio de buena fe, en virtud del cual el Estado no

⁶³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 354 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶⁴ *Ibíd.*

puede tomar como justificación alguna el principio de inembargabilidad para incumplir con el pago de sus compromisos, por ello los funcionarios tiene la función de cancelar estas acreencias, veamos:

“... la legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores.

No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe (CP art. 83), por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores.”⁶⁵

Es necesario recordar que la principal razón por la cual el juez Constitucional incluyera a las sentencias judiciales como excepción al principio de inembargabilidad, es la garantía de la seguridad jurídica, que se encuentra implícita en el texto de la Constitución Política de Colombia, especialmente en el Preámbulo de la misma y en su artículo 229, referente al acceso a la justicia, en tanto permite a las personas tener claridad sobre el respecto de sus derechos y la efectividad de las obligaciones estatales, así como, la certeza de que las leyes y normas serán aplicadas, lo cual genera tranquilidad y confianza de la ciudadanía hacia la estabilidad estatal. Este principio de seguridad jurídica también será

⁶⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 402 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

fundamento para que la Corte determine a los títulos que provienen del Estado como excepción de la inembargabilidad de los recursos públicos.

2.1.3. Los títulos que provienen del Estado deudor que configuren una obligación clara, expresa y exigible: protección de los derechos reconocidos a las personas en dichos títulos ejecutivos y al principio de seguridad jurídica.

En aras de la protección de la seguridad jurídica y de los derechos adquiridos, la jurisprudencia establece otra excepción al principio de inembargabilidad, correspondiente a los títulos emanados del Estado, dentro del ejercicio de sus funciones propias, siempre que las obligaciones contenidas en ellos sean claras, expresas y exigibles, esta excepción la encontramos en sentencias tales como la C 354 de 1994, en tanto no es admisible que la interpretación constitucional deje sin protección a los demás acreedores del Estado que ostentan esta calidad de manera legítima y que se verían desprotegidos sus derechos adquiridos y se vulneraría así mismo su derecho a la igualdad respecto de los acreedores laborales y aquellos que su obligación se encuentre contenida en una sentencia, al respecto dijo la Corte en la citada sentencia:

“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.*⁶⁶

Lo anterior significa que los títulos ejecutivos serán cancelados por la entidad pública de acuerdo a lo establecido en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, sin que se haga necesario la realización de un proceso para que el título pueda ser exigido, al respecto tenemos lo afirmado por la Corte en la misma sentencia:

“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.*⁶⁷

⁶⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 354 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁶⁷ *Ibíd.*

Para finalizar, manifiesta la Corte los requisitos que debe contener los títulos ejecutivos emanados del Estado para que sean cobijados por esta interpretación constitucional del principio de inembargabilidad:

*“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”⁶⁸ (Negritas fuera de texto).*

La sentencia referida, C 103 de 1994, es la cual inicia con esta excepción a partir de unas precisiones que realiza sobre la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional hasta el año 1994, sobre el tema de la inembargabilidad, a continuación analizaremos cada una de ellas:

En primer lugar la Corte ilustra sobre las consecuencias negativas de no cancelar las obligaciones del Estado en el tiempo pertinente, en tanto genera un perjuicio para el acreedor particular y una consecuente vulneración de sus derechos, así mismo lesiona al Estado, pues se debido a su incumplimiento se causarían interés moratorios nocivos para el interés general que se espera proteger on el principio de inembargabilidad:

⁶⁸ *Ibíd.*

“La Corte considera pertinentes algunas observaciones sobre esta materia:

Primera.- Según el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, "Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento". Lo anterior implica que tales autoridades deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177. Esto, con el fin de evitar que se causen, en perjuicio del tesoro público, los intereses comerciales y de mora consagrados en el inciso final del mismo artículo 177. El dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos no sólo perjudica a los beneficiarios de los mismos, sino que representa una carga exagerada para el erario, y, en últimas, para el contribuyente.⁶⁹

Esta segunda consideración de la Corte, aclara que cuando las obligaciones a cargo del Estado no se han cancelado después de pasados 18 meses, puede iniciarse la ejecución respectiva con las medidas cautelares necesarias:

Segunda.- Dispone el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo: "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 ejecución". Esto quiere decir que

⁶⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 103 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

transcurridos los 18 meses, es procedente la ejecución, acompañada de las medidas cautelares de embargo y secuestro, con sujeción a las normas procesales pertinentes.”⁷⁰

Por último, la Corte aborda las acreencias contenidas en actos administrativos las cuales deben tener como origen un único acto sin que deba ser completado o complementado, además debe cumplir con los requisitos de obligaciones claras, expresas y exigibles:

*“**Tercera.-** 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.**”⁷¹ (Negritas fuera de texto.)*

Teniendo en cuenta lo anterior, las excepciones al principio de inembargabilidad, créditos laborales, sentencias judiciales y títulos con obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en un acto administrativo único que no requiera interpretaciones o complementos, deberán cancelarse de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo , es decir, el funcionario tiene 30 para cancelar la obligación a cargo de la entidad, de no

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ *Ibíd.*

realizarlo dentro de los 18 meses siguientes podrá iniciarse la ejecución con las respectivas medidas cautelares necesarias, tales como embargo y secuestro.

2.2. DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:

En primer lugar, analicemos la justificación al establecimiento del mencionado principio sobre los recursos del Sistema General de Participaciones en la jurisprudencia constitucional, en tanto estos se encuentran destinados a la atención de servicios públicos de carácter prioritario, es decir atienden a la población en asistencias de especial protección, tales como, educación, salud y agua potable y saneamiento básico especialmente a las poblaciones más pobres, sobre lo cual manifiesta la Corte en la sentencia C 793 de 2002, que estudia la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, lo siguiente:

“De acuerdo con lo expuesto, la norma acusada (art. 18 de la Ley 715), al disponer la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del Sistema General de Participaciones con destino al sector educativo, constituye un desarrollo legislativo razonable del mandato contenido en el artículo 63 de la Constitución. Esto es así en tanto la protección de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados al sector educativo tiene como finalidad el cumplimiento de las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales y, por ello, no pueden estar sujetos a la eventualidad de medidas cautelares que impidan la ejecución de los correspondientes planes y programas.”⁷²

⁷² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 793 de 2002 M.P. Jorge Córdoba Triviño.

Así mismo aclara que respecto de las entidades territoriales, los acreedores de estas no se encuentran indefensos, pues la protección solo se establece sobre los recursos transferidos del Presupuesto General de la Nación mediante el Sistema General de Participaciones, por lo tanto los demás recursos quedan abiertos para el embargo y con ello la efectiva ejecución de la entidad, dentro de la misma sentencia encontramos:

*“Además de la finalidad de interés general involucrada en aquella medida del legislador, debe considerarse que el acreedor de las entidades mencionadas no queda desprotegido puesto que la inembargabilidad no se extiende a la totalidad de los bienes de las entidades territoriales, sino que tal forma de protección dada por la norma acusada se limita a los dineros del Sistema General de Participaciones. No puede desconocerse tampoco 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.”*⁷³

En el mismo sentido encontramos en la sentencia C 1154 de 2008, donde analizan el artículo 21 del decreto 028 del mismo año que establece la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, al respecto manifestó:

“Los recursos del SGP tienen una especial destinación social derivada de la propia Carta Política, de manera que en virtud de ella gozan de una protección constitucional reforzada en comparación con los demás recursos públicos del Presupuesto General de la Nación. Es por ello que resulta

⁷³ *Ibídem.*

constitucionalmente legítimo que el Legislador haya previsto la inembargabilidad de dichos recursos como una medida para asegurar su inversión efectiva.”⁷⁴

Igualmente analiza el principio de inembargabilidad a la luz de la reforma introducida a los artículos 356 y 357 de la Constitución mediante el Acto Legislativo 04 de 2007, en tal sentido afirmo la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008, así;

“A juicio de la Corte, la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos.”

No obstante de haber establecido las excepciones al principio de inembargabilidad mediante sus pronunciamientos jurisprudenciales, la Corte advierte que estas

⁷⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 1154 de 2008.M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

excepciones solo son aplicables respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones a las obligaciones derivadas de las actividades propias señaladas en la ley, al respecto tenemos en la sentencia C 793 de 2002:

“Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.”⁷⁵

Es decir que solo se podrá embargar los recursos del Sistema General de Participaciones referentes a las actividades designadas en la Ley, en el caso de la participación de educación referida en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001 así:

Artículo 15. Destinación. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del

⁷⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 793 de 2002 M.P. Jorge Córdoba Triviño.

servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

15.1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.

15.2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.

15.3. Provisión de la canasta educativa.

15.4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.⁷⁶

Respecto de la participación de salud tenemos, que estos recursos serán destinados conforme al artículo 47 de la Ley 715 de 2001:

Artículo 47. Destino de los recursos del sistema general de participaciones para salud. Los recursos del Sistema General en Participaciones en salud se destinarán a financiar los gastos de salud, en los siguientes componentes:

47.1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.

47.2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

47.3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.⁷⁷

Por último la participación de agua potable y saneamiento básico, incluida dentro de la reforma del 2007, se encuentra regulada en el artículo 11 de la Ley 1174 de 2007 de la siguiente manera:

⁷⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001 Diario Oficial No 44.654, de 21 de diciembre de 2001. 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.

⁷⁷ *Ibíd.*

Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades:

- a) Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;*
- b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;*
- c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;*
- d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;*
- e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;*
- f) Programas de macro y micromedicación;*
- g) Programas de reducción de agua no contabilizada;*
- h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;*
- i) Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.⁷⁸*

⁷⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1174 de 2007 Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Es también relevante aclarar respecto de los recursos recibidos por los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª y que hacen alusión a la participación denominada Propósitos Generales, cuya destinación está definida en el artículo 78 de la ley 715 de 2001 que establece que dichos municipios “... *podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.*”⁷⁹, la Corte ha manifestado que sobre este porcentaje se podrá imponer medida cautelar de embargo, siempre y cuando dicho recursos no se empleen para financiar infraestructura de agua potable y saneamiento básico, es decir, pueden embargarse cuando la entidad territorial destine estos recursos a costear los gastos propios en que incurra una administración municipal en el ejercicio normal de sus funciones, al respecto tenemos el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C 566 de 2003:

“Para la Corte si los referidos municipios deciden destinar los recursos de los que pueden disponer libremente para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, el porcentaje que así destinen, bien sea el 28% o uno inferior, deberá recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad que los demás recursos del sistema de participaciones. Dicha destinación armoniza en efecto plenamente con la destinación fijada por la Constitución y la Ley para los recursos de la participación de propósito general y debe tener idéntica protección.

⁷⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001 Diario Oficial No 44.654, de 21 de diciembre de 2001. 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.

Frente a los recursos que se destinen por los referidos municipios en los términos del primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 para otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal diferentes al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, no cabe hacer la misma consideración, pues en este caso como lo señala el actor no se da la destinación social constitucional que fundamenta el régimen excepcional de protección de los recursos del sistema de participaciones.”⁸⁰

Para finalizar, la jurisprudencia constitucional ha definido que la ejecución de estos recursos se realizara conforme a las leyes, especialmente la contenida en el Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual al momento de dictar una medida de embargo, deberá recaer en primer lugar sobre el rubro de sentencias y conciliaciones que cada entidad territorial debe tener, en caso que los dineros que reposen en dicha cuenta no fuesen suficientes, podrá el operador de justicia decretar la medida sobre los recursos de la respectiva participación, de donde se origina el litigio, para que no se afecten los dineros de las demás participaciones, pues ello ocasionaría un detrimentos patrimonial que repercute en la prestación de servicios de carácter prioritario.⁸¹

⁸⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 566 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁸¹ Este criterio lo podemos encontrar en las sentencias C 793 de 2002, C 566 de 2003 y C 1154 de 2008.

3. ANALISIS DE CASOS CONCRETOS DE EMBARGOS DECRETADOS POR LOS JUECES A LOS RECURSOS DEL S.G.P.

En el transcurso de la investigación nos encontramos con limitantes para darle desarrollo integral al capítulo, las cuales consistieron en las siguientes: en primera medida planteamos a los municipios del área metropolitana de Bucaramanga como muestra, con el fin de delimitar una zona geográfica concreta que nos permitiera la recolección de los casos que servirían posteriormente para el análisis de los embargos decretados sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, sin tener en cuenta que dicha área metropolitana está conformada por la ciudades de Bucaramanga, Floridablanca y Girón: Que en el caso de Bucaramanga se encuentra calificada como de categoría especial, y que para los municipios de Floridablanca y Girón se encuentran calificados como de primera categoría (según los Decretos 0237 de 2008, 413 de 2007 respectivamente), dicha clasificación obedece a variables en rangos poblacionales y en los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) medidos en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMMLV); como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 3. Clasificación de los municipios en Colombia

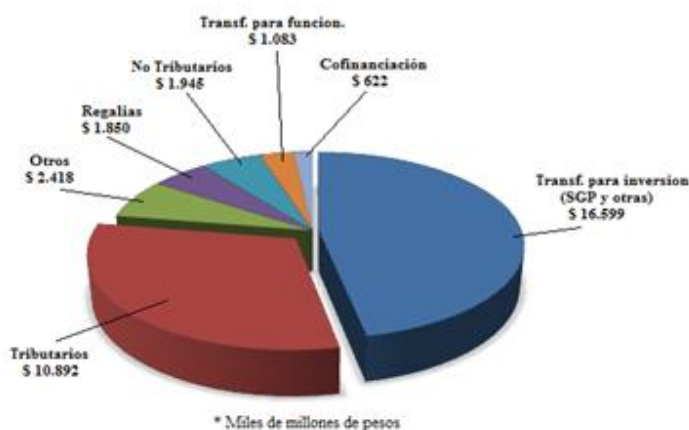
Categoría	Habitantes entre		ICLD (smmlv) entre	
Especial	>	500.001	>	400.000
1	500.000	100.001	100.000	400.000
2	100.000	50.001	50.000	100.000
3	50.000	30.001	30.000	50.000
4	30.000	20.001	25.000	30.000
5	20.000	10.001	15.000	25.000
6	<	10.000	<	15.000

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. DNP.

Con base en el cuadro podemos afirmar que dichos entes territoriales (Bucaramanga, Floridablanca y Girón) cuentan con un margen más amplio de recursos, especialmente de ICLD puesto que la mayoría de estos recursos son generados localmente y son percibidos de forma endógena a diferencia de las transferencias recibidas del orden nacional, por esta particularidad no es tan común que los jueces decreten medidas de embargos sobre los recursos del SGP, ya que estos entes territoriales le dan cumplimiento a la normatividad referente al establecimiento de sus presupuestos acatando las directrices impartidas en el EOP, disponiendo en forma más efectiva del rubro de sentencias y conciliaciones para hacerle frente a posibles contingencias en materia litigiosa donde se puedan ver perjudicados sus intereses, además de contar con plantas de personales más capacitadas en sus diferentes dependencias administrativas, hecho que genera confianza en desarrollo de la función pública.

Ahora bien, situación que no ocurre en los municipios de las categorías de 4, 5, 6 ya que estos no son auto sostenibles, toda vez que la mayor parte de sus recursos provienen de las transferencias y cesiones del nivel nacional, y son pocos los recursos captados a nivel local por dichas municipalidades, por lo anterior es más frecuentes que en estas clases de entes territoriales proliferen las medidas de embargos y secuestros sobre los recursos del SGP, desconociéndose por parte de los jueces de toda la normatividad alusiva a la inembargabilidad de dichas participaciones, situación que podemos ilustrar con las siguientes graficas: la primera referente a la composición de los diversos ingresos territoriales y la segunda nos muestra para el año 2010 los ingresos municipales de acuerdo con las categorías de clasificación así:

Figura 2. Composición de los ingresos municipales, 2010



Fuente: ejecuciones presupuestales reportadas al DNP y al Minhacienda.

Con relación a la grafica podemos deducir que la composición de los ingresos territoriales en el 2010 la nación destinó cerca de DIECISEIS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y NUEVE MIL MILLONES (\$16.599.000.000.000) pertenecientes al Sistema General de Participaciones para distribuirlos en los 1.103 municipios de la geografía colombiana los cuales aplicaran para el financiamiento de los servicios prioritarios, también se observa en la estructura de distribución del grafico que estos dineros constituyen la entrada más grande de capital a percibir por los entes territoriales.

Tabla 4. Ingresos Municipales 2010. Discriminación por categorías.

CONCEPTO	INGRESOS	CATEGORIAS							TOTAL PAIS
		ESPECIAL	PRIMERA	SEGUNDA	TERCERA	CUARTA	QUINTA	SEXTA	
Miles de millones de pesos	Tributarios	6.049	1.923	698	472	202	254	1.293	10.892
	No tributarios	1.268	222	116	75	21	29	213	1.945
	Transferencias funcionamiento	148	44	6	6	35	36	808	1.083
	Transferencias inversión	4.128	2.694	1.935	902	785	353	5.802	16.599

	Regalías	2	207	25	96	153	181	1.185	1.850
	Cofinanciación	22	64	19	58	34	26	398	622
	Otros	1.578	180	98	37	56	39	430	2.418
	TOTAL PAIS	13.196	5.335	2.897	1.646	1.287	919	10.129	35.408
Participación porcentual	Tributarios	46%	36%	24%	29%	16%	28%	13%	31%
	No tributarios	10%	4%	4%	5%	2%	3%	2%	5%
	Transferencias funcionamiento	1%	1%	0%	0%	3%	4%	8%	3%
	Transferencias inversión	31%	50%	67%	55%	61%	38%	57%	47%
	Regalías	0%	4%	1%	6%	12%	20%	12%	5%
	Cofinanciación	0%	1%	1%	4%	3%	3%	4%	2%
	Otros	12%	3%	3%	2%	4%	4%	4%	7%
	TOTAL PAIS	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: CAFDT-DDTS-DNP

Por otra parte en el desarrollo de la propuesta la recolección de los casos no fue posible llevarla a cabo en los municipios del área metropolitana a raíz de un mal manejo de los archivos por parte de los funcionarios públicos que laboran en las oficinas de Hacienda, Tesoro y Jurídica de dichos entes, debido a que en la actualidad atraviesan por cambios en la organización del poder ejecutivo, es decir, dadas las elecciones del pasado octubre del 2011 hubo cambio de gabinete y de administración en los entes territoriales, acontecimiento que conlleva a que los nuevos funcionarios aun no estén familiarizados en el manejo de las alcaldías, a pesar de los empalmes realizados con la administración saliente; además los funcionarios en sus diferentes manifestaciones verbales sostuvieron que este tema presupuestal esta cobijado por reserva, y que por lo tanto no era posible facilitarnos los documentos con fines académicos.

A raíz de lo expresado anteriormente nos vimos obligadas a replantear el objetivo y optar por la consecución de casos en algunos municipios del Departamento de

Santander, en pro del avance de nuestro proyecto, sin embargo después de una búsqueda exhaustiva en municipios como: Los Santos, Matanza, California, Rionegro solo fue posible obtener físicamente dos casos para analizarlos, que fueron los hallados en el Municipio de Lebrija y Vetas, los cuales se expondrán a continuación:

3.1 CASO DEL MUNICIPIO DE VETAS:

REF: Juzgado: PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA.

Demandante: ANA ELCY GAMBOA DE SUAREZ.

Demandado: MUNICIPIO DE VETAS

Radicado: 2005- 120

Dentro del proceso de la referencia el apoderado de la parte activa de la Litis solicita que se libre mandamiento ejecutivo por los siguientes valores: VEINTIUN MILLONES CUATROCIENTOS VEINTIOCHO MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS (por conceptos de cesantías, primas y vacaciones compensadas en dinero), TRES MILLONES QUINIENTOS SESENTA MIL OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO PESOS (por indexación) VEINTIUN MILLONES CIENTO TREINTA Y SIETE MIL PESOS (indemnización por mora), QUINIENTOS MIL PESOS (costas de segunda instancias), TRES MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL CIENTO TREINTA Y CUATRO PESOS (costas de primera instancias); y solicitan como medida cautelar el embargo y secuestro de los dineros depositadas en todas las cuentas corrientes del municipio en diversos bancos con sede en Bucaramanga, con el fin de obtener el pago de la deuda.

A lo que el juzgado se pronuncia en forma afirmativa decretando el mandamiento de pago y el embargo y secuestro de las cuentas enunciadas por el actor sin que el monto a embargar supere la cuantía de **SETENTA MILLONES DE PESOS (\$70.000.000)**.

En concordancia con lo desarrollado en los capítulos precedentes evidenciamos que el Juez Primero Laboral del Circuito de Bucaramanga al proferir el mandamiento ejecutivo lo hace de forma inadecuada permitiendo el congelamiento de todas las cuentas corrientes en las que el Municipio de Vetas figure como titular, sin tener en cuenta primero, la disposición consagrada en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo que pregona que el embargo contra las entidades territoriales solo debe darse ante la justicia ordinaria 18 meses después de la ejecutoria del mandamiento ejecutivo, tiempo este en que los funcionarios públicos de dichos entes deben programar los recursos de sus presupuestos para atender las acreencias que resulten a favor de terceros y en detrimento de las administraciones, para que no se afecte el desarrollo del interés general. Ahora bien, observando las actuaciones procesales en el expediente de la referencia vislumbramos que el juzgado procedió ordenando el embargo inmediato de los dineros depositados en las cuentas del municipio.

Por otra parte se resalta que el municipio de Vetas es de categoría sexta y que el embargo decretado asciende al monto de SETENTA MILLONES DE PESOS, que a todas luces es excesivo si se suman los valores a cancelar, que en su totalidad no superan los CINCUENTA Y UN MILLONES DE PESOS, adicionalmente se toma en cuenta que se paralizaron todas las cuentas de la municipalidad, no solo se afecto el rubro de sentencias y conciliaciones sino que se vieron perjudicados recursos de libre destinación, de destinación específica como los son las regalías y para el asunto tratado los del Sistema General de Participaciones; a raíz de esta

circunstancia la administración municipal quedo limitada en su accionar, ya que se vio truncada la ejecución de su plan desarrollo y los diversos proyectos contenidos en el mismo, yéndose al traste la planificación perjudicada por la falta de disponibilidad fiscal.

Dentro de los recursos que fueron objeto de la medidas de embargo se afecto la participación de propósitos generales destinado a vivienda social de los recursos del SGP, ante esta violación al principio de inembargabilidad aplicado al sistema, el municipio a través de su apoderado realizo la oposición pertinente en el escrito que presento con respecto al mandamiento de pago, a lo que el juzgado hace caso omiso a la petición de levantar la medida de embargo sobre estos dineros y destinarla exclusivamente a los ICLD del municipio.

Posterior a ello el 05 de agosto del 2005 en el ejercicio del derecho de defensa el abogado defensor del municipio por medio del oficio fechado el 05 de agosto del 2009, una vez mas solicita el desembargo de los dineros de propósitos generales apoyándose en el artículo 21 del decreto 028 del 10 de enero del 2008, que ya fue objeto de estudio y en el cual se resalta el carácter de inembargable de los recurso que componen el SGP; y que además indica que cuando las autoridades judiciales deban decretar medidas cautelares relacionadas con obligaciones laborales, estas deben hacerse efectiva sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, de ahí que las administraciones están obligadas a presupuestar el monto de recurso a comprometer y cancelar el crédito judicial en la vigencia fiscal o las siguientes. Así mismo el artículo es claro al precisar en su inciso final que las decisiones judiciales que contravengan lo dispuesto en el decreto no surtirán efecto alguno y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes. En ese sentido el municipio espero un pronunciamiento pronto y razonable por parte del

juzgado para que se mantenga la medida pero solo sobre las cuentas referidas en la norma.

A su vez el alcalde como representante legal del municipio envió comunicación a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional dentro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con fecha del 06 de agosto del 2009, para que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 3 del decreto 1101 del 2007 esta dependencia emitiera constancia sobre la naturaleza de estos recursos; sin embargo esta solicitud debe hacerse dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la orden de embargo, petición que no fue hecha en termino por el ente territorial, por lo cual se evidencia una inoperancia parcial por parte de la municipalidad en la defensa de sus recursos.

Por otra lado la constancia proveniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico otorgada por el Director General del Presupuesto Publico Nacional acerca de la certificación de la calidad de los recursos solo se expide el 19 de agosto del 2009, 13 días después del recibo de la comunicación por dicha oficina, a pesar de lo estipulado en el articulo 4 del decreto 1101 del 2007 que dice que la constancia debe expedirse dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la solicitud. Por lo demás podemos decir que la certificación emitida en esa oportunidad es clara al expresar la composición del Presupuesto General de la Nación, la inembargabilidad de los bienes y derechos que lo conforman en base del articulo 19 del EOP, a la vez indicando que los recursos provenientes del SGP destinados a Vetas (Santander) independientemente de la denominación del rubro presupuestal a que corresponda o de la cuenta bancaria en que se encuentren depositados, están incorporados en el gran Presupuesto General de la Nación y que por lo tanto gozan de la protección de la inembargabilidad.

Adicionalmente la función del Ministerio no termina con la expedición de la constancia, puesto que envía un documento a las instalaciones de la alcaldía de Vetas ilustrándolo acerca de los giros de los recursos del SGP para el municipio y los porcentajes mensuales que se transfieren por el concepto de la participación de propósitos generales, y que el valor girado corresponde a una onceava parte de cada uno de los conceptos establecidos, para dimensionar el tamaño de la afectación, también se hace un recuento en el escrito sobre las generalidades del SGP, la inembargabilidad de estos recursos, y sobre el tratamiento de desembargo de los recursos del SGP, aspecto que es importante destacar toda vez que solo se limita a indicar que el paso a seguir es la certificación del recurso, que debe ser pedida por los funcionarios públicos de la entidad territorial conforme a los artículos 37 de la ley 1169 del 2007 y 3, 4,5 del decreto 1101 del 2007, además de citar el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil que trata de los bienes inembargables.

Con la información recopilada la entidad territorial recurre nuevamente a llevar un memorial al juzgado soportado en la Certificación del Ministerio de fecha 19 de agosto del 2009 sobre la inembargabilidad de las cuentas, y con base en ello solicitar una vez mas en el levantamiento de la medida cautelar dado los irremediables perjuicios que se venían generando con la permanencia de la medida, insistiendo en la parálisis de las actividades del municipio, este memorial fue radicado en el despacho el 01 de septiembre del 2009, pues los memoriales presentados en oportunidades anteriores habían resultado infructuosos, ya que no se obtuvo pronunciamiento alguno por parte del operador de justicia.

No obstante ante los esfuerzos de la administración local por liberar sus recursos de la participación de propósitos generales- vivienda no fue posible realizarlo sino con el pago total de la obligación a los familiares de la occisa Ana Elcy Gamboa de

Suarez, debido a que le Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bucaramanga nunca levanto la medida cautelar de embargo y secuestro sobre los dineros depositados en la cuenta No. 60790000842 del Banco Agrario de Colombia a nombre de Vetas Santander donde se consignan los recursos a la participación de propósitos generales y la asignación especial de Alimentación Escolar.

3.2. CASO DEL MUNICIPIO DE LEBRIJA:

REF: Juzgado: SEGUNDO PROMISCO MUNICIPAL DE MALAMBO.

Demandante: HOSPITAL LOCAL DE MALAMBO.

Demandado: SOLSALUD EPS-S

Proceso: EJECUTIVO SINGULAR

Radicado: 2010- 00188.

En este caso por medio del oficio 0707 del 08 de junio del 2010 el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Malambo Atlántico dentro del proceso de la referencia decretó: “el embargo y retención de los dineros que los municipios de Piedecuesta, Girón, Lebrija, Floridablanca, Bucaramanga, Departamento de Santander y a la Gobernación de Santander tengan que cancelarle a la Sociedad Solidaria de Salud Solsalud EPS S.A por la suscripción de los contratos, cuyo objeto responden a la administración de los recursos del régimen subsidiado en salud y el aseguramiento de sus beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud- Régimen subsidiado en cada uno de estos municipios; y que se limitara el embargo hasta la suma de UN MIL TREINTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MIL OCHENTA PESOS.”

A raíz de esta medida de embargo colectiva a los diferentes entes territoriales enunciados en el párrafo anterior, el Municipio de Lebrija inicia la defensa de sus recursos enviando comunicación a la coordinación del grupo de Presupuesto al Ministerio de la Protección Social llamado así en ese entonces, porque en la actualidad se encuentra separados en Ministerio de Salud y Ministerio del Trabajo; para que proporcione concepto acerca de la solicitud de embargo hecha por Solsalud EPS-S.

Con respecto a dicha solicitud el Ministerio de la Protección Social conceptúa con base al concepto 1901 de 2008 emitido por el Consejo de Estado en la sala de Servicio Civil, en el que se indica que es entendido que para el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones-aportes patronales en el sector salud están a nombre del Ministerio de la Protección Social, quien es el titular de las mismas y es quien celebra los contratos bancarios con los bancos comerciales, pero que en realidad por la naturaleza de los recursos, el ministerio no es su propietario, ni tampoco la Nación, por cuanto al distribuirlos se entiende que ya los ha girado a las administradoras, de conformidad con el parágrafo 2 del artículo 58 de la ley 715 del 2001, adicionado por el artículo 34 de la ley 1176 de 2007, ni las entidades territoriales ni hospitales empleadores, pues los recursos son del Sistema General de Seguridad Social.

Se le recomienda al servidor público que ante la orden de embargo de los recursos incorporados en el presupuesto general de la nación, incluidas las transferencias que hace la nación a las entidades territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes que en este caso consiste en solicitar la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo; ya que no es posible efectuar la retención de

los recursos pertenecientes al régimen subsidiado, pues está definido que los dineros del Sistema General de Participaciones y el Sistema de Seguridad Social en Salud pasan por diferentes instancias hasta llegar a su destinatario final, Nación – municipio – EPS-EPSS – IPS - afiliado, no perdiendo su destinación específica y parafiscalidad, conservando su característica de inembargable.

Al realizar el análisis de estos dos casos podemos concluir que a pesar de la normatividad existente que regula la materia de la inembargabilidad de los recursos públicos especialmente el Sistema General de Participaciones, no es puesta en práctica por parte de los jueces a la hora de decretar los mandamientos de pago ya que no cumplen los procedimientos para la ejecución, y con ello afectando a las entidades territoriales de nivel local, quien en últimas son las encargadas de ejecutar el presupuesto, que en su mayoría está compuesto por recursos del sistema general de participaciones y con los cuales se llevan a cabo las funciones sociales del estado, entre ellas la de cubrir las necesidades básicas insatisfechas de la población, dicha problemática coloca a los mandatarios en una coyuntura de que rubro disponer para enfrentar las medidas de embargo, encontrando como salida más fácil disponer de los dineros destinados a propósitos generales y de recursos propios que disminuyen la realización de otro tipo de proyectos encaminados a beneficiar a la comunidad.

4. PRODUCCION DOCUMENTARIA REFERENTE AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD

El principio de inembargabilidad ha sido reseñado así mismo en diferentes documentos que encontramos en instituciones tales como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, entre otros, estos pronunciamientos nos guían sobre la situación actual de este importante principio en los estrados judiciales de Colombia, así mismo han sido fuente de información respecto de los pronunciamientos jurisprudenciales reseñados en el capítulo segundo y por ultimo nos permiten tener guía sobre las actuaciones que deben realizarse frente medidas de embargo sobre los recursos del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales.

4.1. LA RAMA JUDICIAL Y EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD:

En primer lugar observemos como es el comportamiento de los funcionarios de la rama judicial respecto del principio de inembargabilidad, sobre el tema nos ilustra las diapositivas del Ministerio del Interior y de Justicia denominadas “Defensa e inembargabilidad de los bienes y recursos públicos” de septiembre de 2008, en este documentos se ilustra el problema en dos escenarios:

4.1.1. Procesos Ejecutivos contra Entidades Territoriales:

Referente a los fallos proferidos en los despachos judiciales contra los departamentos y los municipios, con ocasión de un título ejecutivo, en los cuales se evidencian problemas tales como, el decreto de medidas cautelares sobre los recursos del Sistema General de Participaciones y el desconocimiento de normas procedimentales que perjudican la ejecución de los recursos con destinación constitucional determinada, veamos lo manifestado por el Ministerio:

“Los fallos que se están produciendo a nivel territorial han decretado el embargo de los recursos destinados al Sistema General de Participaciones sin cumplir los criterios fijados en las sentencias antes referenciadas y el procedimiento para los procesos de ejecución y medidas cautelares previstos en el Código de Procedimiento Civil:

- 1. Dictan mandamiento de pago desconociendo el requisito de exigibilidad de los 18 meses (Art 177 C.C.A.)*
- 2. No están ordenando el embargo del rubro de sentencias y conciliaciones que toda entidad territorial debe tener provisto.*
- 3. Decretan embargos indiscriminados y desproporcionados en cuanto, en unos hace embargan “una tercera parte de los recursos “cualquiera” que se encuentren depositados a nombre de la entidad ejecutada en los establecimientos bancarios”, y en otros, ordenan el embargo “de lo legalmente establecido”.*
- 4. No tienen en cuenta los porcentajes que componen los recursos del SGP, así por ejemplo, en título ejecutivo originario de una obligación laboral del sector educación ordenan el embargo de la proporción de SGP correspondiente para sector salud.*
- 5. No devuelven los remanentes de los títulos judiciales.⁸²*

⁸² COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos. Bogotá. D.C.: 2008. 19 diapositivas. [diapositivas].

4.1.2. Procesos ordinarios laborales y acciones de tutela contra entidades territoriales:

Los cuales se originan en las relaciones que tienen las entidades territoriales con las personas que laboran en sus dependencias, en estos encontramos problemas de tipo procedimental importantes que no permiten a los departamentos y a los municipios ejercer su defensa, al respecto tenemos las siguientes vulneraciones:

- “1. Admiten demandas ordinarias laborales infringiendo normas de jurisdicción, en cuanto son asuntos contencioso administrativo por ser pretensiones de servidores públicos – Docentes.*
- 2. Admiten demandas ordinarias laborales con incumplimiento del factor competencia y cuantía, toda vez que asumen conocimiento de demandas de trabajadores cuyo último lugar donde se prestó el servicio es distinto al lugar donde se presentó la demanda, y, no remiten por cuantía al Superior correspondiente (Caso Mompo y Dpto. Bolívar)*
- 3. No se tramita el grado de consulta en los fallos laborales adversos a los entes territoriales*
- 4. Se reemplazan los procesos laborales (contencioso u ordinario) vía acciones de tutela en las que ordenan indemnización y declaran la*

*existencia de vinculo laboral (Casos Cereté, San Jacinto y Carmen de Bolívar)*⁸³

De lo anterior podemos afirmar que existe por parte de los funcionarios judiciales un gran desconocimiento de las normas sobre inembargabilidad de los recursos del Estado, especialmente de los provenientes del Sistema General de Participaciones, o bien, a pesar del conocimiento que puedan tener de las mismas, no logran cumplir con todo lo preceptuado en la Constitución, la Ley y la jurisprudencia, constituyendo estas medidas un obstáculo en la inversión de estos dineros que ostentan un carácter fundamental en vista de su destinación a los sectores prioritarios.

4.2. PRONUNCIAMIENTOS QUE PERMITEN OBTENER FUENTES DE INFORMACIÓN SOBRE EL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD:

Como se reseñaba al iniciar este capítulo, algunos documentos obtenidos a lo largo del trabajo investigativo han permitido guiar la búsqueda de información, no solo hacia los más importantes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el principio de inembargabilidad de los recursos del Estado, sino también a valoraciones de otras corporaciones tales como el Consejo de Estado, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación.

4.2.1. Conceptos jurídicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸³ *Ibíd.*

En primera medida encontramos con ocasión del trabajo investigativo, los dictámenes que realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal en asesorías dirigidas a servidores públicos de las entidades territoriales, bien sean municipios o departamentos, en aras de responder las inquietudes que estos últimos manifiestan respecto de temas concernientes con la administración financiera y tributaria de los entes territoriales, es importante resaltar que en contestación a tales cuestionamientos, para el caso en estudio sobre medidas cautelares impuestas a varias entidades territoriales, la Dirección Apoyo Fiscal solo emite un concepto jurídico de carácter abstracto y no vinculante, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 25 del Código Contenciosos Administrativo, por lo tanto son importantes estas asesorías, en tanto aclaran a los servidores públicos consultantes la magnitud del principio de inembargabilidad mediante la referencia de normatividad, de sentencias de constitucionalidad y de otros documentos importantes que analizan el tema.

En las asesorías No. 5801 del año 2001⁸⁴ y No. 6129 de 2001⁸⁵, entre otras⁸⁶, se reseñan para la lectura de los funcionarios las sentencias de la Corte Constitucional, C 546 de 1992, C 013 de 1993, C 017 de 1993, C 337 de 1993, C 103 de 1994 y C 354 de 1997, así como el auto del Consejo de Estado de expediente No. 15.155 del año 1997, las cuales realizan una interpretación y análisis reafirmando el principio de inembargabilidad de los recursos públicos en general, permitiendo a las entidades territoriales tener fundamentos jurídicos para la defensa de sus recursos.

⁸⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesorías No. 2353-01, 4298-01 del año 2001, 4411-02, 4662-02 del año 2002 y 029325-03_US del año 2003.

En el mismo sentido, a partir de la vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año se abrieron las puertas a nuevos interrogantes, especialmente en lo referente a lo establecido en el artículo 18 de la citada ley y del artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en tanto se establece en estas normas la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, que tienen por objeto atender servicios de carácter prioritario y a los cuales la Ley les determina su destinación, estas normativas fueron comentadas en diferentes asesorías del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en vista de consultas sobre medidas de embargo impuestas por jueces de la república sobre estos recursos, dentro de tales conceptos tenemos, las asesorías No. 005500-05 de 2005⁸⁷, 025958-05 de 2005⁸⁸, 025006-08 de 2008⁸⁹ y 025507-08 de 2008⁹⁰, las cuales parten de las sentencias C 566 de 2003 y C 793 de 2002 que analizan los artículo 91 y 18 de la Ley 715 de 2001, respectivamente y que permiten observar el criterio jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el tema. Así mismo la asesoría No. 005796-10 del año 2010⁹¹ hace lo propio incluyendo, además de las ya mencionadas jurisprudencias, la referencia de la sentencia C 1154 de 2008 que determina la exequibilidad del artículo 21 del decreto 028 de 2008, esta asesoría permite a los funcionarios territoriales conocer la situación jurídica de este principio y con ello defender los recursos de acuerdo a las reglas jurisprudenciales trazadas, pues a manera de resumen de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, concluye la Dirección de Apoyo Fiscal lo siguiente:

“1. El principio de inembargabilidad no es absoluto sino relativo

⁸⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL.

⁸⁸ *Ibíd.*

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ *Ibíd.*

⁹¹ *Ibíd.*

2. *Procedería el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones únicamente para obtener la cancelación de obligaciones laborales contenidas en sentencias o en títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y exigible siempre y cuando haya transcurrido el término previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.*
3. *Para que proceda el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones, las obligaciones laborales insolutas deben haberse causado en el sector respectivo; es decir, si se pretende el embargo de recursos de salud, sólo procedería en el caso de obligaciones laborales causadas en este sector, si se pretende el embargo de recursos del sector educación o de propósito general, sólo procedería el embargo de los recursos de cada uno de estos sectores para perseguir el pago de obligaciones de docentes o de obligaciones laborales financiadas con recursos de propósito general.*
4. *El embargo decretado debe dirigirse en primera instancia a los recursos propios de la entidad territorial apropiados en el rubro de sentencias y conciliaciones y si estos no son suficientes sólo pueden embargarse los dineros del sector al cual pertenezca la obligación insoluta, sin afectar los recursos de los demás sectores.”⁹²*

De otra parte encontramos reseñados en varias asesorías otros documentos, que permiten instruir a los funcionarios sobre el amplio precepto de la

⁹² COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 005796-10 del 5 de Marzo de 2010.

inembargabilidad, dentro de estas las No. 019595-05⁹³, 019850-05⁹⁴ ambas del año 2005, que transcriben apartes libro titulado “ORIENTACIONES PARA LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP”, escrito por el Departamento Nacional de Planeación en su Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, la cual se actualizo en el año 2009⁹⁵ y permite conocer los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre el principio presupuestal de inembargabilidad, así como las actuaciones que se debe realizar para la defensa de los recursos del SGP.

Igualmente mediante asesorías No.025985-05 del año 2005⁹⁶ y 35.14374-06-1 del año 2006⁹⁷ tenemos que *“en relación con la posibilidad de que sean embargados los recursos del Sistema General de Participaciones, ya se ha pronunciado la Corte Constitucional mediante la sentencia C- 566 de 2003 que tuvo por objeto de estudio un aparte del artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y la **Procuraduría General de la Nación a través de la circular No. 19**⁹⁸, posición que ha sido reiterada por el Consejo de Estado tal como se observa de la lectura de la sentencia de 13 de marzo de 2006, sección tercera, expediente número 26.566”* (Negritas fuera de texto)⁹⁹, las cuales reiteran la aplicación obligatoria del principio de inembargabilidad.

4.2.2. Pronunciamientos del Departamento Nacional de Planeación – DNP –

⁹³ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. DIRECCION DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE. Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones. Bogotá. 2009, p. 292-306

⁹⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Circular 19 del 19 de mayo de 2005.

⁹⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 35.14374-06-1 de 2006.

El Departamento Nacional de Planeación también ha realizado diferentes pronunciamientos sobre el tema de la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales ha sido una fuente importante de información sobre todo respecto de las medidas de defensa que deben realizar las entidades territoriales a favor de estos recursos.

En primer lugar encontramos, a partir de varias asesorías del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el libro “ORIENTACIONES PARA LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES”¹⁰⁰ del año 2009, que dentro de su capítulo VII, denominado “Programación y ejecución de los recursos del SGP”, realiza una síntesis sobre la normatividad vigente del principio de inembargabilidad aplicado a estos recursos, así mismo, reseña y transcribe la sentencia C 1154 de 2008 y la Circular CIR08-26-DJN-8000¹⁰¹ del Ministerio del Interior y de Justicia donde se señalan algunas recomendaciones para la defensa judicial de las rentas de las entidades territoriales.

En segundo término, de la página web del Departamento Nacional de Planeación se logro obtener el documento denominado “BASES PARA LA GESTION DEL SISTEMA PRESUPUESTAL TERRITORIAL 2010”, el cual permite a los funcionarios del orden departamental y municipal conocer sobre el presupuesto y del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), es por ello que en el Capítulo III en el que desarrolla los principio presupuestales realiza un estudio

¹⁰⁰ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. DIRECCION DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE. Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones. Bogotá. 2009, p . 292-306

¹⁰¹ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. DIRECCIÓN DE DEFENSA JUDICIAL. Circular CIR08-26-DJN-8000. Bogotá. 2008.

sobre el principio de inembargabilidad, a partir de la sentencia C 1154 de 2008, de la circular CIR08-26-DJN-8000, ya citada, y del Protocolo para la defensa judicial de las rentas públicas establecido en la Circular CIR09-260-DDJ-0350 de 2009¹⁰² expedida por el Director de Defensa Judicial del Estado.

4.3. MEDIDAS DESTINADAS A LA DEFENSA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:

Ahora es pertinente conocer el criterio manejado por varias instituciones de carácter nacional respecto de la aplicación de las normativas vigentes y reglas jurisprudenciales establecidas, las cuales fueron estudiadas en capítulos anteriores, así como los mecanismos que consideran necesarios para la efectividad del principio de inembargabilidad de los recursos de las entidades territoriales de la nación.

4.3.1. Los documentos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

En primer lugar estudiaremos lo preceptuado en algunos de los conceptos jurídicos emitidos por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Apoyo Fiscal, teniendo en cuenta que estos no tienen carácter obligatorio ni vinculante.¹⁰³

¹⁰² COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. DIRECCIÓN DE DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO. Circular CIR009-260-DDJ-0350. Bogotá. 2009

¹⁰³ Como lo establece el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo.

Las asesorías de esta entidad orientan la defensa de los recursos públicos de los municipios y departamentos, al cumplimiento de las obligaciones adquiridas que se encuentren en títulos exigibles y en fallos judiciales realizando las apropiaciones en la respectiva unidad teniendo en cuenta el origen de la obligación *“para lo cual, cada sección debe incorporar en su presupuesto, un rubro denominado ‘Sentencias y Conciliaciones’”*¹⁰⁴, así mismo recomienda la entidad que:

*“... para el pago de de estos fallos se deberán buscar formulas que permitan el cumplimiento de dichas obligaciones, pasando por un acuerdo de pagos que posibiliten diferirlo en el tiempo y la racionalización del gasto del ente territorial correspondiente, para lo cual, se recomienda efectuar adiciones presupuestales si se presentan nuevos recursos con los cuales se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital o realizar traslados presupuestales al interior de los gastos de cada sección, con el fin de apropiar los recursos necesarios en el rubro de sentencias y conciliaciones, en el entendido, que los presupuestados en el rubro de ‘Sentencias y Conciliaciones’ no sean suficientes.”*¹⁰⁵

Continúa el estudio añadiendo que las obligaciones contenidas en fallos judiciales derivadas de actividades propias del Sistema General de Participaciones deberán *“pagarse con el rubro “sentencias y conciliaciones” que debió presupuestarse en la correspondiente sección del presupuesto de la entidad territorial”*¹⁰⁶ y si este no

¹⁰⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 024140-09 de 2009.

¹⁰⁵ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 016486-10 de 2010.

¹⁰⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría 004882-07 de 2007.

existiese o no fuera suficiente “... *deberán proveerse recursos de los ingresos de libre destinación con que cuente el municipio.*”¹⁰⁷

Así mismo advierte que “... *la primera regla de inembargabilidad de las rentas de las entidades territoriales, tiene que ver con la temporalidad para el inicio del proceso ejecutivo.*”¹⁰⁸, es decir, que para que se predique la exigibilidad de los títulos ejecutivos y las sentencias judiciales en contra de las entidades territoriales, se debe cumplir el termino establecido por la Ley, al respecto afirmo la Dirección de Apoyo Fiscal en asesoría No. 5801 del año 2001 lo siguiente:

*“... para obtener el pago de obligaciones laborales impagadas que consten en sentencias judiciales o en actos administrativos debidamente ejecutoriados que no hayan sido canceladas por la vía administrativa o judicial, pueden iniciarse procesos de ejecución en contra de las entidades territoriales, que impliquen medidas de embargo de dineros provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, **siempre y cuando hayan transcurrido los 18 meses de que trata el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.**”*¹⁰⁹ (Negritas fuera de texto.)

Al respecto también es importante resaltar el criterio de la Corte Constitucional establecido en varias sentencias,¹¹⁰ en el sentido que cuando la obligación incumplida devenga por actividades propias de cada uno de los sectores a los que

¹⁰⁷ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría 025958-05 de 2005.

¹⁰⁸ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Concepto 0032 de 2002.

¹⁰⁹ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 5801-01 de 2001.

¹¹⁰ C 793 de 2002, C 566 de 2003 y C 1154 de 2008.

se destinan los recursos del Sistema General de Participaciones (educativo, salud, saneamiento básico y propósito general), deberá decretarse la medida de embargo en primer lugar sobre el rubro de sentencias y conciliaciones que la entidad territorial estime, de no tener éste o de no ser suficiente, se perseguirá los recursos de libre destinación de la entidad, y en caso de que estos no logren la efectividad de la obligación podrá embargarse los recursos del Sistema General de Participaciones de la participación respectiva sin que se afecten los recursos de las otras participaciones.

No obstante, es necesario también que las entidades territoriales ejerzan a través de sus apoderados la defensa judicial respectiva, en vista de que la ejecución de la entidad puede tener como consecuencia la parálisis de los recursos y por tanto la vulneración de derechos fundamentales de las personas a quienes van dirigidos tales dineros, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda ha inculcado esta tarea en sus asesorías, al respecto tenemos:

“... quien intervenga en defensa de la entidad territorial en un proceso ejecutivo, deberá excepcionar oportunamente, cuando el mandamiento de pago se libre con fundamento en un documento o acto que no constituye título ejecutivo, o cuando se configure cualquier otra excepción prevista en el Código de Procedimiento Civil, ya que el hecho de que eventualmente la ejecución se adelante para defender derechos fundamentales, no autoriza al juez para omitir la existencia del título ejecutivo.”¹¹¹

¹¹¹ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Concepto 0032 de 2002.

Así mismo es importante que ese ejercicio de defensa se dirija hacia el levantamiento de las medidas cautelares que recaen sobre los recursos que ostentan la calidad de inembargables, con todo el acervo probatorio correspondiente, es decir:

“En materia de inembargabilidad de rentas con destinación específica, es pertinente que la defensa del municipio comunique a los jueces que conocen los diferentes procesos, de la existencia en las diferentes cuentas del ente territorial de dineros que deben atender una destinación específica y que son procedentes del Presupuesto General de la Nación.

En ese sentido, la defensa del municipio debe realizar un ejercicio frente a los jueces, llenándose de argumentos y pruebas conducentes a demostrar que los dineros depositados en las cuentas embargadas, son rentas con destinación específica amparadas por el principio de la inembargabilidad.¹¹²”

Para la efectiva defensa, recuerda la asesoría No. 025006-08 de 2008¹¹³ que ha establecido el Gobierno Nacional mediante el decreto 1101 de 2007, que el servidor público que reciba una orden de embargo sobre los dineros del Sistema General de Participaciones, deberá solicitar a la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, dentro de los tres días siguientes al recibo de la misma, una constancia sobre la naturaleza de estos recursos, y con ella realizar los trámite necesarios para gestionar el desembargo, así mismo se resalta que la carga de la prueba se encuentra en cabeza de la entidad territorial ejecutada, de ahí la importancia de estos pronunciamientos que muestran a los funcionarios medios para la defensa efectiva de los recursos, pues a pesar de que los jueces de la

¹¹² COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 6129-01 de 2001.

¹¹³ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesoría No. 025006-08 de 2008.

república deban acatar las normas, quien debe demostrar la calidad de inembargables de los recursos son los servidores públicos de las entidades territoriales afectadas.

4.3.2. Pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación sobre el principio de inembargabilidad:

Ahora bien en vista de las grandes dificultades que ocasionan los embargos a los recursos del Sistema General de Participaciones en las entidades territoriales, el Procurador General de la Nación en virtud de la función otorgada en los artículos 277 y 278 de la Carta Política, referente a la vigilancia al cumplimiento de las normas constitucionales, legales, judiciales y administrativas, mediante la Circular No. 19 de mayo de 2005 y la Directiva No. 22 de Abril de 2010, solicita a los jueces de la república respeten los mandatos legales que establecen la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación y advierte a los funcionarios de las entidades territoriales, especialmente a Gobernadores y Alcaldes, sobre la obligación que en ellos recae de proteger las rentas de sus entidades, especialmente aquellas con destinación forzosa.

4.3.2.1. La Circular No. 19 de mayo de 2005:

En este primer pronunciamiento la Procuraduría realiza un breve resumen de las normas y sentencias que establecen la inembargabilidad de las rentas públicas, especialmente de aquellas que son transferidas a las entidades territoriales del Presupuesto General de la Nación, a partir de las cuales concluye que este principio presupuestal es totalmente legítimo y necesario, sin embargo ello no

implica que las entidades no tengan el deber de cancelar las obligaciones que adquieren, al respecto manifiesta el Procurador:

“Ahora, lo anterior no indica de manera alguna que las entidades públicas no deban atender el pago de sus obligaciones legalmente contraídas, pues sería tanto como aceptar el enriquecimiento ilícito del Estado, lo cual tampoco es legalmente permitido. Por ello es congruente lo dispuesto en el artículo 45 del Decreto Ley 111 de 1996, al disponer que los créditos judicialmente reconocidos se presupuesten en cada sección correspondiente a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a esa apropiación se pagarán las obligaciones derivadas de éstos. En firme la decisión, la entidad cuenta con un plazo de 18 meses para realizar las diligencias presupuestales del caso y apropiar los recursos necesarios para pagar la sentencia que así lo dispuso. Es por ello que las autoridades judiciales que siguen procesos contra entidades públicas deben atender lo establecido en el artículo 177 del Código Contenciosos Administrativo”¹¹⁴

Del mismo modo recuerda el carácter especial de los recursos del Sistema General de Participaciones debido a la destinación específica dirigida a la atención de servicios prioritarios de las entidades territoriales, los cuales garantizan la dignidad humana de las personas que conforman sus comunidades, empero estos recursos pueden ser sujetos de medidas de embargo, cuando se trata de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional en las ya estudiadas sentencias y de acuerdo al procedimiento establecido en los artículo 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo dirigiéndose la medida en primer lugar sobre el rubro de sentencias y conciliaciones de la entidad y si ellos no cumplieren con la obligación sobre estos recursos, sin embargo el principio de inembargabilidad “no

¹¹⁴ COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Circular 19 del 19 de mayo de 2005.

tendrá igual protección el 28%¹¹⁵ de Propósito General que la entidades territoriales de categoría 4, 5 y 6 hayan dispuesto libremente para gastos de funcionamiento.”¹¹⁶

Sin embargo algunos jueces de la república ordenan embargos sobre estos recursos, al respecto recomienda la Procuraduría lo siguiente:

“Si en algún evento el Juez de conocimiento adelanta proceso de embargo contra rentas de la naturaleza aquí analizada desconociendo el procedimiento legal previsto para tal fin, el representante legal de la entidad territorial respectiva solicitará de la Dirección General de Presupuesto la certificación sobre el origen de dichos dineros para proceder a su desembargo, de acuerdo con lo ordenado en la Ley Anual de presupuesto de la vigencia fiscal respectiva.”¹¹⁷

Por último establece como medida para evitar los procesos ejecutivos contra los municipios o departamentos, pagar las obligaciones de manera oportuna, veamos:

“... a fin de evitar los traumatismos que estas decisiones le genera a las entidades, se les recuerda la necesidad de presupuestar oportunamente los recursos indispensables para atender el pago de los procesos judiciales, sin importar qué administración dio origen a ello, a fin de evitar perjuicios al

¹¹⁵ De acuerdo a la reforma introducida por la Ley 1176 de 2007 en el artículo 78 ahora se debe entender 42%.

¹¹⁶ COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Circular 19 del 19 de mayo de 2005.

¹¹⁷ Ibidem.

tesoro público por concepto de intereses, agencias en derecho y dilaciones a los particulares acreedores.”¹¹⁸

4.3.2.2. La Directiva No. 22 de abril de 2010:

Esta directiva busca proteger los recursos del Sistema de Seguridad Social, las Rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y los Recursos del Sistema General de Participaciones-SGP de medidas de embargo impuestas por autoridades judiciales, por lo tanto, después de referenciar la legislación y jurisprudencia pertinente, le insiste a los funcionarios de orden territorial, a la rama judicial y a las entidades bancarias a respetar las normas de inembargabilidad de estos recursos, veamos lo afirmado por el Procurador:

“Por lo anteriormente expuesto, el Procurador General de la Nación, como defensor del orden jurídico, del patrimonio público y representante de la sociedad:

1. Insta a las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial (funcionarios ejecutores en procesos de cobro coactivo) y Red Bancaria para que acaten lo preceptuado en materia de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social, los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.

2. Así mismo, insta a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, por cuanto

¹¹⁸ Ibidem.

no solo se estaría vulnerando el Ordenamiento Jurídico Colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado.

3. Se solicita a la Superintendencia Financiera como el organismo de Inspección, Vigilancia y Control del sector financiero, que imparta instrucciones a la Red Bancaria sobre la INEMBARGABILIDAD de los recursos del Sistema de Seguridad Social, de las Rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones-SGP-.¹¹⁹ (Negritas fuera de texto).

Para finalizar recuerda la Procuraduría que se considera falta gravísima para los funcionarios públicos, de acuerdo a lo establecido en la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único), la inobservancia de los deberes y la violación de las normas, así mismo que los jueces pueden ser investigados disciplinariamente por el Consejo Superior de la Judicatura por el desconocimiento del principio de inembargabilidad de los recursos.

4.3.3. Las manifestaciones del Ministerio del Interior y de Justicia:

Por último es pertinente estudiar la documentación emitida por el Ministerio del Interior y de Justicia sobre el tema de la inembargabilidad de las rentas del Estado, la cual es muy importante en tanto presenta mecanismos para evitar la vulneración del mencionado principio en tres documentos a saber: la Circular CIR08-26-DJN-0800 de marzo de 2008, las diapositivas “Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos” de septiembre de 2008 y la

¹¹⁹ COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Directiva No. 22 de abril de 2010.

Circular Externa CIR09-260-DDJ-0350 de septiembre de 2009, los cuales estudiaremos a continuación.

4.3.3.1. La circular No. CIR08-26-DJN-0800:

En este primer documento, el Ministerio del Interior y de Justicia, estudia el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, a partir del Acto Legislativo 04 de 2007 y del Decreto 028 de 2008, los cuales establecen la creación de un sistema de monitoreo, seguimiento y control integral a estos recursos, así mismo, este Ministerio debido a la función, en él encargada, de fijar la política de defensa judicial del Estado, recomienda a los funcionarios de las entidades territoriales, cuando se ha ordenado el embargo de las rentas o recursos de los municipios o departamentos a su cargo, tomar las siguientes medidas:

1. Cuando un juez ordene una medida cautelar de embargo sobre los recursos de la entidad territorial deberá el funcionario *“solicitar de inmediato y mediante oficio dirigido al juez que ha procedido a decretar el embargo, a partir de los fundamentos constitucionales y legales señalados en el capítulo anterior de la presente circular, el desembargo de los bienes o rentas.”*¹²⁰
2. En caso de que la solicitud de desembargo no sea acatada por el juez, deberán los servidores públicos *“instaurar una acción de tutela invocando respecto de esta decisión judicial la configuración de una vía de hecho en la medida en que el juez ha decretado una medida, como el embargo, que viola el*

¹²⁰ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. DIRECCION DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO. Circular CIR08-26-DJN-0800 del 14 de marzo de 2008.

derecho fundamental al debido proceso en cuanto no sólo se desconocen claros principios constitucionales como la prevalencia del interés general y el principio de legalidad, sino que además se vulneran los derechos fundamentales de la comunidad y en particular de los niños, en la medida en que al embargarse recursos destinados a la salud, la educación y la alimentación de los menores que son inembargables, se desconoce el ordenamiento constitucional en forma abierta y flagrante.”¹²¹

3. Como tercera medida deben los funcionarios de las entidades territoriales *“Notificar e informar a la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, sobre los procesos que contra su entidad territorial cursan actualmente en los que se han decretado embargos sobre recursos del sistema general de participaciones (destinados a salud, educación y alimentación), y en los que es precisa y necesaria la intervención y el apoyo de este Ministerio. Para estos efectos, la Dirección de Defensa Judicial ha designado abogados enlaces a nivel departamental con el fin de apoyar y acompañar la defensa judicial del departamento o el municipio, en su caso.”¹²²*

4. Sin embargo, puede la entidad territorial proponer como medida adicional *“la constitución de una póliza judicial que garantice el pago de la obligación que por la vía judicial se está demandando, de manera que se prevenga el embargo de las cuentas.”¹²³*

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem.

Para finalizar recalca el Ministerio del Interior que los Gobernadores, Alcaldes y Secretarios de Hacienda y Jurídicos en sus actuaciones deben ser diligentes y transparentes, es decir, que en ellos recae la obligación de vigilar la defensa judicial de los recursos de sus entidades, recordando que pueden incurrir en responsabilidad por la violación de las normas constitucionales y legales, por esta razón manifiesta el Ministerio del Interior lo siguiente:

“Por ello, nuestra invitación a actuar con prontitud, transparencia y celeridad en aquellos procesos donde existen demandas judiciales que ya han decretado como medida preventiva, el embargo de los recursos públicos, para solicitar en aplicación de las normas mencionadas y los criterios plasmados en esta circular, el desembargo de las cuentas y de los recursos de la entidad; y del otro lado, para que cuando haya demandas para el cumplimiento de sentencias judiciales o el pago de acreencias laborales, se prevenga el embargo mediante la constitución de cauciones o pólizas judiciales para asegurar el pago de las obligaciones a su cargo evitando con ello las medidas cautelares.

4.3.3.2. Diapositivas “Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos”:

Estas diapositivas son un aporte importante al estudio en tanto permiten conocer los fundamentos de la inembargabilidad, cuales son los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, muestra los fallos judiciales que perjudican estos dineros y por ultimo muestra medidas o recomendaciones de defensa y prevención de las órdenes de embargo contra las entidades territoriales, las cuales las agrupan en tres categorías, prevención, oposición y pautas generales, veamos:

A. Medidas para la prevención de procesos ejecutivos contra las entidades territoriales: las cuales están dirigidas a evitar que contra los departamentos o municipios se presenten demandas de carácter ejecutivo que pueden perjudicar la ejecución de los recursos especialmente aquellos dirigidos a la prestación de servicios públicos necesarios y esenciales, veamos que recomienda el Ministerio:

“– Implementar mecanismos de difusión a la comunidad para que presenten sus reclamaciones directamente a la administración evitando judicializar las mismas.

– Estimación real de pasivos contingentes: Presupuestar oportunamente los recursos indispensables para atender el pago de obligaciones laborales, civiles y sentencias judiciales, sin importar que administración dio origen a las mismas.

– Revisar la legalidad de los actos administrativos con obligaciones patrimoniales a favor de terceros, analizando la procedencia de revocatoria (acción de lesividad) de aquellas resoluciones expedidas manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico

– Evitar la suscripción de acuerdos directos y transacciones, acudiendo preferiblemente a los procesos de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación y la respectiva homologación judicial.

– Ejercer seguimiento de las denuncias y quejas formuladas ante los órganos de control y disciplinario, solicitando informes de ejecución de sanciones y demás.

– *Poner en funcionamiento del Comité de Conciliación con el apoyo de la DDJN y la Procuradurías Delegadas Administrativas.*

– *Suscribir convenios con Facultades de Derecho para obtener la colaboración de estudiantes de último año para levantar inventario de procesos y guarda y custodia de los archivos judiciales y de actos administrativos.*¹²⁴

B. Mecanismos de oposición a los mandamientos de pago y solicitudes de desembargo: tienen por objeto ejercitar el derecho de la defensa jurídica de las entidades territoriales en los procesos ejecutivos ejercitados contra ellos, evitar las medidas de embargo y solicitar el levantamiento de las mismas, para que no exista parálisis en la ejecución de los recursos que busca la atención de la comunidad, las medidas son las siguientes:

“- *Desarrollar las estrategias señaladas en las Circulares 019 de 2005 de la Procuraduría General de la Nación y la Circular 08-26 del Viceministerio de Justicia y DDJN: Argumentar en las solicitudes de desembargo el cumplimiento del Dto. 028 de 2008, anexando el suficiente acervo probatorio sobre la naturaleza jurídica de los recursos embargados: Certificado del MHCP y de Tesorería señalando la distribución técnica de los recursos del SGP que se encuentran depositadas en las cuentas bancarias, comunicaciones L.550 y/o de intervención técnica – admitida de la salud, etc,*

- *Póliza judicial para prevenir embargos.*

¹²⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos. Bogotá. D.C.: 2008. 19 diapositivas. [diapositivas].

- *Insistir a los jueces para que se pronuncien respecto de las solicitudes de desembargo y de devolución de remanentes, acudiendo si es del caso a derechos de petición y por último la acción de tutela consecuente.*
- *Ejercer siempre oposición a las providencias judiciales que no cumplan con la totalidad del procedimiento señalado en las sentencias de la Corte Constitucional (C-793/02-C-192/05), en especial, recordando que las condenas y acreencias contra las entidades públicas sólo son exigibles 18 meses después de expedidas (Art. 177 CCA), verificando la naturaleza de la obligación*
- .
- *Proponer las excepciones al mandamiento ejecutivo y las nulidades que procedan sobre títulos valores y procesos de ejecución conforme el ordenamiento jurídico (Arts. 509 y 140 CPC y Código de Comercio) (Primera copia del título en sentencias judiciales Art. 176 CCA y Decreto 0768/93)*
- *Formular acciones de tutela por vía de hecho contra las decisiones judiciales arbitrarias respecto de las solicitudes de desembargo y devolución de remanentes*¹²⁵

C. Pautas generales de defensa litigiosa: que permiten a las entidades territoriales ejercer una efectiva defensa de los recursos, especialmente de aquellos que son transferidos por el Sistema General de Participaciones, veamos:

“- Ejercer siempre defensa técnica y oportuna: contestar las demandas e interponer los recursos de ley en protección de los intereses litigiosos, ejerciendo control estricto de la actividad de los apoderados.

¹²⁵ Ibidem.

- *En caso de condena sin interposición de recursos o de única instancia insistir en el trámite de consulta, y ante la negativa arbitraria formular acción de tutela por vía de hecho.*
- *En los procesos laborales en los que se hacen reclamaciones de funcionarios públicos, en especial de docentes, ante jueces ordinarios proponer la excepción de falta de competencia e insistir, si es del caso, con nulidades procesales por este motivo.*
- *Siempre que se cuente con suficiente acervo probatorio analizar la posibilidad de interponer acción de tutela por vía de hecho en aquellos procesos con irregularidades graves de procedimiento que van en detrimento del derecho de defensa y debido proceso de la entidad.*
- *Recuperación de recursos a través de las acciones de repetición y la constitución de parte civil en los procesos penales en los que se han formulado denuncias.*
- *Solicitar al CSJ vigilancia judicial administrativa y al Ministerio Público la intervención dentro de los procesos abiertamente irregulares en protección del patrimonio público y el ordenamiento jurídico.”¹²⁶*

Por último, también aporta este documento un listado de actividades de apoyo del Gobierno Nacional, que transcribimos a continuación, dirigidas a las entidades territoriales con el fin de evitar la parálisis de las actuaciones propias de la administración que garantizan los derechos de los ciudadanos y su dignidad humana:

- “- Visitas efectuadas de la Dirección de Defensa Judicial del MIJ a Municipios de Bolívar, Montería, Chocó, Atlántico y Magdalena

¹²⁶ Ibidem.

- Expedición del Decreto 028 de 2008 (Art.21), socializado con la Circular PSAC-08 -12 del 12 de marzo de 2008 del Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa
- Apoyo a los entes con la expedición de los certificados de inembargabilidad por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Instrumento probatorio.
- Apoyo técnico por parte del MHCP – Dirección de Apoyo Fiscal para hacer efectiva la Ley 550 de 1999¹²⁷.
- Acompañamiento en la defensa técnica de casos particulares y medidas generales de prevención y defensa por parte de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del MIJ.
- Compromisos adquiridos con el Consejo Superior de la Judicatura: Actividades pedagógicas a los jueces de la República y ejecutar sanciones disciplinarias.
- Mesa de trabajo para la defensa del SGP: MHCP – MIJ – Superfinanciera – PGN. Esta mesa se ampliará con los otros órganos de control a instancias del MIJ – Secretaria Jurídica de Presidencia. Hasta el momento se han obtenido algunos resultados en materia disciplinaria y penal.
- Expedición de las circulares: MIJ - Superfinanciera – CSJ a instancia de la Secretaría Jurídica de Presidencia.”¹²⁸

¹²⁷ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

4.3.3.3. Circular Externa No. CIR09-260-DDJ-0350 o Protocolo para la defensa judicial de las rentas públicas:

Por últimos, el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de defensa Jurídica del Estado, se ha pronunciado en este importante documento que establece de manera amplia medidas, mecanismos y herramientas de defensa de los recursos públicos frente a medidas de embargo decretadas contra ellas, así mismo implementa estrategias de coordinación con el mismo fin, mediante dos secciones: criterios generales de prevención y criterios de procedimiento.

A. Criterios generales de prevención: dentro de estos se agrupan principalmente aquellas medidas que deben tomar los funcionarios de las entidades territoriales para evitar sean decretadas medidas de embargo sobre sus rentas, estas medidas se resumen a continuación:

1. Establecer el inventario total de los procesos que por embargos cursan en contra del Sistema General de Participaciones, determinando su estado o instancia procesal en que se encuentran.

2. Determinar el pasivo contingente y proveer el rubro de sentencias y conciliaciones.

¹²⁸ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos. Bogotá. D.C.: 2008. 19 diapositivas. [diapositivas].

3. Control y seguimiento a la gestión de los apoderados de las entidades.

4. Prevención del daño antijurídico mediante la elaboración de un diagnóstico de las demandas que cursan contra la entidad determinando las causas que las originan y los correctivos a adoptar.

5. Evitar suscribir acuerdos de pago y transacciones sin las respectivas disponibilidades presupuestales y requisitos.

6. No constituir con los recursos del Sistema General de Participaciones unidad de caja, es decir, se debe constituir una cuenta especial separada de las demás rentas de las entidades.

7. . Proceder a formular las correspondientes denuncias penales, disciplinarias, administrativas y fiscales en contra de todo funcionario o ex funcionario de la administración pública, judicial y/o apoderado que con su conducta haya contribuido en forma irregular al embargo que afectaran los recursos públicos o el Sistema General de Participaciones.

8. Informar a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado los resultados de los procesos que afectan los recursos del Sistema General de Participaciones y el estado de las denuncias y quejas que se formulen en defensa de los mismos.

9. Iniciar las acciones de repetición contra los servidores o ex servidores públicos causantes de las acciones y omisiones generadoras de las demandas.

10. Contar con profesionales del derecho con experiencia en el trámite de procesos ejecutivos que se adelantan ante las jurisdicciones laboral y civil.

11. Los funcionarios de las entidades territoriales deben tener en cuenta los lineamientos jurisprudenciales que sobre inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado y en especial del Sistema General de Participaciones ha direccionado la Corte Constitucional.

B. Criterios de procedimiento que se deben tener en cuenta dentro de las actuaciones judiciales: estos otorgan herramientas para la defensa efectiva de las entidades territoriales en los procesos judiciales adelantados en su contra, estas medidas las podemos resumir así:

1. En los procesos con medidas cautelares se debe ejercer una defensa técnica efectiva y diligente.

2. Se debe verificar la legalidad y formalidad de los títulos ejecutivos origen de los procesos ejecutivos.

3. Establecer si existe problemas respecto de la jurisdicción y competencia del juez para conocer de la controversia, del término de prescripción de las prestaciones solicitadas, de la inexistencia de la obligación, o si se presenta falta de adecuación del trámite de la demanda por cuantía, entre otros que afecten el derecho al debido proceso de la entidad.

4. Se debe presentar e insistir al Juez de Conocimiento la solicitud de desembargos de los recursos del Sistema General de Participaciones anexando obligatoriamente la prueba de que dichos recursos son de naturaleza inembargable, de acuerdo a lo prescrito en el Decreto 1101 de 2007.

5. Invocar la falta de exigibilidad del título, y por lo tanto la improcedencia de la medida cautelar de embargo, toda vez que no ha cumplido con el término de los 18 meses establecido en los artículos 176-177 del Código Contencioso Administrativo y desconoce las condiciones establecidas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional que avalan las medidas de embargo de manera excepcional sobre los recursos del Sistema General de Participaciones.

6. En caso que se desconozca lo anterior y existan otras irregularidades deberán los funcionarios de la entidad territorial ejecutada, solicitar la vigilancia judicial administrativa de las respectivas Salas Administrativas Seccionales y la investigación disciplinaria respectiva ante la Sala Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura. También podrá requerir la intervención del Procurador General de la Nación.

7. Cuando sea negada la petición de desembargo a pesar de las pruebas presentadas, necesariamente el abogado de la entidad territorial deberá interponer los recursos pertinentes y si son negados estos acudir a la queja ante el superior o verificar que el juez dé trámite al grado de consulta.

8. Proponer el apoderado las nulidades procesales en caso de configurarse alguna de las causales del procedimiento civil o laboral

9. Como última medida interponer acción de tutela por vía de hecho.

10. Recordar a los jueces de la República que solo pueden embargar conforme al procedimiento y criterios establecidos en las sentencias de la Corte Constitucional y de no hacerlo podrían estar incurso en el delito de prevaricato por desconocer flagrantemente la ley y la jurisprudencia así como la respectiva responsabilidad disciplinaria.

CONCLUSIONES

Con base en el proceso de investigación se logró establecer, que el Sistema General de Participaciones fue creado con el objetivo de garantizar a la población, especialmente a la más pobre y vulnerable, el acceso a servicios públicos prioritarios, salud, educación, agua potable y saneamiento básico, los cuales son administrados y ejecutados por las Entidades Territoriales, departamentos, distritos y municipios, en vista de esta destinación social constitucional se establece en la ley las actividades en las que se deben invertir estos recursos, así mismo se erige como protección la inembargabilidad de los mismos. No obstante el principio de inembargabilidad no es absoluto, ya que existen excepciones que armonizan este precepto con otros principios y derechos de igual rango y protección constitucional, en sentido tenemos que esa garantía se levanta respecto de los créditos laborales, en pro de la realización del principio de la dignidad humana y la promoción del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; de las sentencias judiciales y los títulos que provienen del Estado deudor que configuren una obligación clara, expresa y exigible con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a terceros en dichas decisiones judiciales y títulos ejecutivos.

Estas excepciones han sido desarrolladas vía jurisprudencial sobre el principio de inembargabilidad que cobija a todos los recursos y rentas públicas, aplicables también al Sistema General de Participaciones, a pesar de la destinación social con que se crean. En ese sentido, se colige que son procedentes las medidas cautelares, sobre estos recursos en los procesos de ejecución, siempre y cuando la obligación objeto del litigio se haya originado en las actividades propias de uno de los sectores creados por este Sistema (salud, educación, agua potable y saneamiento básico), además debe respetarse el término de 18 meses, establecido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, para la

ejecución, también debe tenerse en cuenta que el monto a embargar jamás debe superar los dos tercios de los recursos municipales o departamentales y que la medida deberá perseguir en primer término el rubro de sentencias y conciliaciones, que cada Entidad territorial debe presupuestar, sí este rubro no es suficiente para satisfacer la acreencia deberá recaer el embargo, en segundo lugar sobre los Ingresos Corrientes de Libre Destinación de la misma, y sobre los recursos del Sistema General de Participaciones en caso de que los dos primeros no cubran por completo la acreencia, recayendo sobre los recursos de la participación respectiva sin afectar los otros sectores.

Partiendo de todo el trabajo investigativo se concluyo que la hipótesis planteada inicialmente es concordante con la realidad de este principio pues los jueces de la república emiten órdenes de embargo de manera indiscriminada pasando por alto toda la regulación sobre la materia, dentro de este forma de proceder encontramos, que se decretaban los embargos a todos los recursos de la entidad territorial congelando todas sus cuentas, a razón del titular y no del origen y destinación de los dineros en ellas contenidas, igualmente hacen caso omiso a las solicitudes de desembargo que realizan los apoderados de las entidades, a pesar de la sustentación normativa y probatoria sobre la naturaleza de los recursos, viéndose afectada la planeación planteada al inicio de cada vigencia fiscal, truncando así mismo, el cumplimiento de las metas y proyectos definidos en los planes de desarrollo y la consecución de los fines esenciales del Estado especialmente el de garantizar los derechos fundamentales de la población y la dignidad humana que se logran mediante la prestación de servicios prioritarios con dineros del Sistema General de Participaciones.

Para finalizar a manera de aporte se realizo una guía que contiene una síntesis del principio de inembargabilidad que cubija al Sistema General de Participaciones, desde la estipulación normativa del mismo, así como del desarrollo jurisprudencial que la Corte Constitucional ha definido, y por último una recopilación de las

medidas que han recomendado diversos entes gubernamentales para proteger estos recursos con el objetivo de ilustrar a los funcionarios públicos de los Entes Territoriales sobre los mecanismos de defensa de dichos recursos desde la prevención de procesos ejecutivos y embargos hasta las medidas correctivas en caso de darse los embargos de estos recursos.

BIBLIOGRAFIA

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 715 de 2001, Diario Oficial No. 44.654 del 21 de diciembre de 2001, Bogotá.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1176 de 2007, Diario Oficial No. 46.854 de 27 de diciembre de 2007, Bogotá.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 DE 1996, Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996, Bogotá

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto 1101 de 2007, Diario Oficial No. 46.590 de 3 de abril de 2007, Bogotá.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. DIRECCIÓN DE APOYO FISCAL. Asesorías No. 4298-01, 5801-01, 005500-05, 019595-95, 004882-07, 35.14374-06-1, 021883-01-08-08, 025006-1-09-08 Bogotá D.C.: 2001, 2005, 2006, 2007 y 2008.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. DIRECCIÓN DE DEFENSA JUDICIAL DE LA NACION. Circular CIR08-26-DJN-8000. Bogotá. 2008.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Defensa inembargabilidad de los bienes y recursos públicos. Bogotá. D.C.: 2008. 19 diapositivas. [diapositivas].

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. DIRECCIÓN DE DEFENSA JUDICIAL DEL ESTADO. Circular CIR09-260-DDJ-0350. Bogotá. 2009

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. CONSEJO NACIONAL DE POLITICA SOCIAL. Conpes 057 de 2002 Distribución del Sistema General de Participaciones para la vigencia 2002. Bogotá. 2002.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Decreto 28 de 2008, Diario Oficial No. 46.867 de 10 de enero de 2008, Bogotá.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. DIRECCION DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE. Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del sistema general de participaciones. Bogotá. 2009, p. 292-306.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. DIRECCION DE DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial 2010. Bogotá. 2010, p. 46-67.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Circular 19 del 19 de mayo de 2005.

COLOMBIA. PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION. Directiva No. 22 de abril de 2010.

CONSEJO DE ESTADO. Auto S.694 de 1997. Consejero Ponente: Dr. Carlos Betancur Jaramillo, Bogotá, D.C.

CONSEJO DE ESTADO. Auto 18844 de 2001. Consejero Ponente: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Bogotá, D.C.

CONSEJO DE ESTADO. Auto 26566 de 2006. Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 546 de 1992. Expediente D-023 y D-041, Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 017 de 1993. Expediente D-065, Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 337 de 1993. Expediente D-296, Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 103 de 1994.
Expediente D-377, Magistrado Ponente: Dr. Jorge Arango Mejía, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 263 de 1994.
Expediente D-462, Magistrado Ponente: Dr. José Gregorio Hernández Galindo,
Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 354 de 1997.
Expediente D-1533, Magistrado Ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell, Bogotá,
D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 402 de 1997.
Expediente D-1552, Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero,
Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 793 de 2002.
Expediente D-3963, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 566 de 2003.
Expediente D-4361, Magistrado Ponente: Dr. Álvaro Tafur Galvis, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 1064 de 2003. Expediente D-4712, Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra, Bogotá, D.C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1154 de 2008. Expediente D-7297, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, Bogotá, D.C.

GUTIÉRREZ LONDOÑO, Eber Elí; ESCOBAR Gallo, Heriberto y LEÓN GUTIÉRREZ, Alfonso. Hacienda Pública. Un enfoque económico. 2 Ed. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín, 2007. 608 p. ISBN: 978-958-8010-4-8.

HERRERA ROBLES, Aleksey. Inembargabilidad de las entidades públicas. En: Revista de Derecho. Universidad del Norte. 1997. Vol. 7. p. 12-20

MARÍN ELIZALDE, Mauricio. Reflexiones acerca de qué debe considerarse como Ingreso Corriente de la Nación. En: Revista de Derecho Fiscal. Universidad Externado de Colombia. 2003. Vol. 1. p. 102-122

PULECIO FRANCO, Jairo Hernando. El Sistema de Transferencias Regionales en Colombia: Valoración y alternativas de reforma. Investigación realizada y presentada como requisito para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados y prerrequisito para la obtención del Título de Doctor en Economía. Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza. Departamento de Economía Pública. Departamento de Análisis Económico. 2007. 32 p.

RODRÍGUEZ SOSA, Henry. La descentralización en Colombia, a propósito de la Ley 715 de 2001. En: Revista de Derecho Fiscal. Universidad Externado de Colombia. 2003. Vol. 1. p. 181-221

TRUJILLO ALFARO, Jorge Luis. Presupuesto. Una aproximación desde la planeación y el gasto público. Facultad de Jurisprudencia. Bogotá D.C.: Editorial Universidad del Rosario, 2007. 324 p. (Colección Textos de Jurisprudencia). ISBN: 978-958-8298-15-3.

ANEXOS:

ANEXO A

SENTENCIA C 546 DE 1992

IDENTIFICACION
C-546/92 REF: Procesos Nos. D-023 y D-041 ACTORES: Carlos Augusto Patiño Beltrán Jairo Cabezas Arteaga M. P.: CIRO ANGARITA BARON ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
NORMAS DEMANDADAS
Ley 38 de 1989: Normativa del Presupuesto General de la Nación Artículo 8. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación; la anualidad; la universalidad; la unidad de caja; la programación integral; la especialización; el equilibrio y la inembargabilidad. Artículo 16. La inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación, se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes.
NORMAS VULNERADAS
Artículos 1, 2, 4, 13, inc. 1o. y final, 25, 46, 48, 53 inc. 2o. y final, 58, inc. 1o. y 87 de la Constitución Política de 1991.
PROBLEMA JURIDICO
¿Es inconstitucional el principio de inembargabilidad cuando no permite la efectividad de los derechos laborales de las personas al servicio del Estado?
NORMAS Y SENTENCIAS RELACIONADAS
- Sentencia CSJ de marzo 22 de 1990 - Sentencia 44 de 1990
REGLAS JURISPRUDENCIALES

<p>La Regla general: La Inembargabilidad</p> <p>Por las siguientes razones:</p> <p>1. Razón de Fondo:</p> <p>El principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.</p> <p>2. Razón Jurídico Formal:</p> <p>En virtud del art 63 C.P. el legislador posee la 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.</p> <p>La Excepción: La Embargabilidad en el caso de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, que han surgido de relaciones laborales y cuyo pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial.</p> <p>En consecuencia, 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.</p>
RESUELVE
<p>SEGUNDO: SON EXEQUIBLES los artículos 8, 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.</p>

ANEXO B

SENTENCIA C 354 DE 1997

IDENTIFICACION
<p>C-354/97 REF: Proceso No. D-1533 ACTORES: Cecilia Calderón Jiménez M. P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL</p>
NORMAS DEMANDADAS
<p>Artículo 19 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto. 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.</p>

<p>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.</p>
NORMAS VULNERADAS
Artículos 2, 13 y 58 de la Constitución Política.
PROBLEMA JURIDICO
¿El principio de inembargabilidad tiene fundamento constitucional?
REGLAS JURISPRUDENCIALES
<p>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. Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177). Los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, deben ser pagados 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, 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</p>
SENTENCIAS NORMAS Y TEXTOS RELACIONADOS
C 546/92 – C 013/93 – C 017/93 – C 337/93 – C 103/94 – T 638/96
RESUELVE
<p>Declarar EXEQUIBLE el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de 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.</p>

ANEXO C

SENTENCIA C 793 DE 2002

IDENTIFICACION
C-793/02 REF: Proceso No. D-3963 ACTORES: Jorge Humberto Valero Rodríguez M. P.: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
NORMAS DEMANDADAS
LEY 715 DE 2001 Artículo 18. <i>Administración de los recursos.</i> 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, <u>no podrán ser objeto de embargo</u> , pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.
NORMAS VULNERADAS
Artículos 1, 4, 25, 53 y 357 de la Constitución Política.
PROBLEMA JURIDICO
¿El principio de inembargabilidad de los dineros del Sistema General de Participaciones del sector educativo, vulnera o no el derecho constitucional al trabajo que asiste a los docentes de las entidades territoriales?
REGLAS JURISPRUDENCIALES
La Corte considera que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma: 1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales. 2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas. 3. Provisión de la canasta educativa. Por lo tanto el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría la configuración constitucional de derecho a las participaciones establecido en el artículo 287.4 de la carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.
SENTENCIAS NORMAS Y TEXTOS RELACIONADOS

<p>- Sentencia CSJ No. 44 de marzo 22 de 1990. M.P. Jairo Duque Pérez. Expediente No. 1992</p> <p>- C-546 de 1992, , C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997</p>
RESUELVE
<p>Primero.- Declarar executable, en lo demandado, el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, condicionado en los términos de la parte motiva de esta sentencia.</p> <p>Segundo.- Declarar executable, en lo demandado, el artículo 38 de la Ley 715 de 2001, en los términos de la parte motiva de esta sentencia, con excepción de la expresión “a más tardar el 1º de febrero de 2002”, contenida en el inciso 4º, que se declara Inexecutable.</p>

ANEXO D

SENTENCIA C 566 DE 2003

IDENTIFICACION
<p>C-566/03 REF: Proceso No. D-4361 ACTORES: Carlos Eduardo Sevilla Cadavid M. P.: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS</p>
NORMAS DEMANDADAS
<p>LEY 715 DE 2001 Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. 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. Igualmente, por su destinación social constitucional, <u>estos recursos no pueden ser sujetos de embargo</u>, titularización u otra clase de disposición financiera. Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de calidad.</p>
NORMAS VULNERADAS
Artículos 13 y 229 de la Constitución Política.
PROBLEMA JURIDICO
¿La inembargabilidad del SGP vulnera los derechos de igualdad y de acceso a la administración de Justicia? ¿Son aplicables los criterios establecidos por la Corte Constitucional sobre este tema en su jurisprudencia a los presentes recursos?
REGLAS JURISPRUDENCIALES

<p>El legislador por mandato constitucional tiene la facultad de asignar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes, facultad que podrá ejercer siempre y cuando dicha asignación no comporte trasgresión de otros derechos o principios constitucionales.</p> <p>Las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.</p> <p>Para la Corte si los referidos municipios deciden destinar los recursos de los que pueden disponer libremente para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, el porcentaje que así destinen, bien sea el 28% o uno inferior, deberá recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad que los demás recursos del sistema de participaciones.</p> <p>Frente a los recursos que se destinen por los referidos municipios en los términos del primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 para otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal diferentes al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, no cabe hacer la misma consideración, pues en este caso no se da la destinación social constitucional que fundamenta el régimen excepcional de protección de los recursos del sistema de participaciones.</p>
SENTENCIAS NORMAS Y TEXTOS RELACIONADOS
C 546/92 – c 354/97 – C 793/02
RESUELVE
<p>Declarar EXEQUIBLE, por los cargos formulados, la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, 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.</p> <p>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</p>

los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud.

ANEXO E

SENTENCIA C 1154 DE 2008

IDENTIFICACION
C-1154/08 REF: Proceso No. D-7297 ACTORES: Silvio Elías Murillo Moreno M. P.: CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
NORMAS DEMANDADAS
Artículo 21 del Decreto 28 de 2008 <i>Artículo 21. <u>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.</u> Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer <u>y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.</u></i> 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
NORMAS VULNERADAS
Artículos 1, 2, 13, 6, 63, 121, 229, 357 y 58 de la Constitución Política.
PROBLEMA JURIDICO
¿La prohibición de embargo de los recursos del SGP de la entidades territoriales vulnera los preceptos referentes a la igualdad, acceso a la justicia, la clausula de reserva legal y la efectividad de los derechos y principios fundantes del Estado?
REGLAS JURISPRUDENCIALES

<p>La prohibición de embargo de recursos del SGP:</p> <p>(i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables.</p> <p>(ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007.</p> <p>(iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley.</p> <p>Por lo tanto, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos.</p> <p>La referencia a las vigencias subsiguientes, que realiza la norma, torna incierto el momento en que se realizará el pago final de las acreencias. Dicha lectura de la norma es inadmisibles en perspectiva constitucional, pues desconoce el principio de efectividad de los derechos y particularmente de los créditos laborales debidamente reconocidos.</p> <p>Los créditos a cargo de las entidades territoriales deberán ser pagados conforme al procedimiento que señala la ley, particularmente las normas del Código Contencioso Administrativo (art. 176, 177 y ss) y del Código de Procedimiento Civil. De esta manera, 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, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.</p>
SENTENCIAS NORMAS Y TEXTOS RELACIONADOS
<p>C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 C-192 de 2005 T - 1194 de 2005</p>
RESUELVE
<p>Declarar EXEQUIBLE, en lo acusado, el artículo 21 del Decreto 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.</p>