



SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA 01-12-2009 11:48:35

Al Contestar Cite Este Nr.:2009IE38708 O 1 Fol:4 Anex:0

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

ORIGEN: Sd:259 - SUBD. JURIDICA DE HACIENDA/OCAMPO SAN
DESTINO: Destino: DIRECCION DISTRITAL DE TESORERIA/FLOREZ ESPI
ASUNTO: Asunto: CONCEPTO VIABILIDAD DE RECURSOS PÚBLICOS
OBS: Obs.: PAC

MEMORANDO

Fecha:

PARA: **IVAN FERNANDO FLOREZ ESPINOSA**
Tesorero Distrital

DE: **VIRGINIA TORRES DE CRISTANCHO**
Directora Jurídica

ASUNTO: Concepto Inembargabilidad de recursos públicos.

Mediante documento radicado bajo el número 2009IE36885, la Dirección Distrital de Tesorería remite la Consulta elaborada por la Corporación Universitaria de Colombia Ideas, en la cual se solicita pronunciamiento con relación a la inembargabilidad de los dineros públicos que en virtud del convenio celebrado con el Fondo Local de Usme, se encuentran consignados en una cuenta de ahorros.

ANTECEDENTES

El Convenio No. 004 de 2009, celebrado entre la Corporación Universitaria ya mencionada y el fondo Local de Usme que tiene por objeto "*aunar esfuerzos técnicos, administrativos e institucionales para apoyar iniciativas productivas, en el marco de los proyectos 0428, 0443 y 0571 orientadas a la cualificación y respaldo concreto de propuestas presentadas por distintos sectores y grupos sociales vulnerables*", estableció en el párrafo segundo de la Cláusula Tercera que los recursos se manejarían exclusivamente en cuenta de ahorros que la Corporación abriría a nombre del presente convenio y que sus rendimientos financieros corresponderían al Fondo.

De acuerdo a la consulta, para este fin se dio apertura a la cuenta de ahorros No. 005000165042 del Banco Davivienda Sucursal Avenida Chile, la cual actualmente es objeto de la medida cautelar de embargo por parte del juzgado 34 Civil del Circuito, por motivos que se desconocen ya que no se anexa copia del auto que así lo ordena.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

2

SUSTENTO LEGAL Y CONSIDERACIONES

La respuesta a la consulta planteada se dirige a establecer las herramientas jurídicas que tengan como fin el levantamiento de la medida cautelar, para esto el ordenamiento jurídico ofrece las normas que en materia presupuestal prohíben la ejecución de estas medidas, mediante la consagración del principio de la Inembargabilidad. Al respecto el Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto - en su artículo 19, lo define de la siguiente forma:

“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 4º 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.”

En desarrollo de dicha norma, a nivel Distrital el numeral 8º artículo 4º del Decreto 1139 de 2000, que reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local, lo reproduce en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 4.- *De los principios presupuestales.*

Los principios del sistema presupuestal de los F.D.L. son:

(...)

8. Inembargabilidad: Son inembargables las rentas, cesiones y participaciones incorporadas en el Presupuesto Anual de los F.D.L., así como los bienes y derechos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra del F.D.L. dentro de los plazos establecidos para ello y respetarán en su integridad los



derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. El incumplimiento de este mandato será causal de mala conducta. 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."

(...)

Por último, el artículo 10° del Acuerdo 340 de 2008, protege los recursos del Distrito estableciéndolo de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 10. INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS PÚBLICOS. *Los recursos públicos son inembargables. Por lo tanto, el servidor público que reciba una orden de embargo de los recursos del Distrito Capital, está obligado a solicitar la constancia sobre la naturaleza y origen de dichos recursos a la Secretaría Distrital de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la respectiva orden, para efectos de que la Oficina Jurídica del organismo o entidad tramite ante la autoridad competente el respectivo desembargo."*

Como se observa claramente, los recursos públicos de acuerdo a las normas trascritas son inembargables y se hace obligatorio para el funcionario público responsable de éstos, llevar a cabo los trámites correspondientes a lograr el desembargo cuando la medida sea decretada judicialmente.

La Corte Constitucional, respecto a la consagración del principio de Inembargabilidad, en sentencia C-546 de 1992 se pronunció de la siguiente forma:

(...)

"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.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

4

extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta."

(...)

Posteriormente la Corte en Sentencia C-566 de 2003, en la cual refiere entre otras, a la sentencia 354 de 1997 que se emite ya en vigencia de la Ley 38/89 y la Ley 179/94, compiladas en el actual Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996 - estableció la Inembargabilidad como la regla general pero fue preciso en señalar sus excepciones:

"La decisión de la Corte acerca del alcance de las excepciones al principio de inembargabilidad, se fundó en estas consideraciones:

Para la Corte el principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones:

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

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

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.

(...)

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

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-639/96¹.

En suma, a partir de la sentencia C-354 de 1997, por la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, **la norma es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas**, para lo cual se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.²

(...)

La Corte, empero, puso de presente en la Sentencia C-546 de 1992 que la aplicación irrestricta del principio de inembargabilidad podía significar en **materia laboral** el desconocimiento del principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos a los trabajadores.

¹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

² Sentencia C- 793 de 2002 M.P. Jaime Cordoba Triviño.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

6

Dijo la Corte:

"El mandato constitucional de proteger la igualdad material afecta a todas las ramas y poderes públicos, para el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado: garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que genera esa labor humana (artículo 2º).

Ahora bien, entre los principios mínimos fundamentales que al tenor de lo preceptuado por el artículo 53 de la Carta Política debe contener el Estatuto del Trabajo se encuentra el de la "...la igualdad de oportunidades para los trabajadores..." Este postulado es una especie del principio de igualdad cuya formulación genérica se consigna en el artículo 13 de la Constitución. La igualdad de oportunidades permite además el desarrollo de la dignidad que genera la persona humana a partir de sus derechos inalienables (artículo 5º) e inherentes (artículo 94).

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;*
- 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."*

Es por ello que la jurisprudencia precisó que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del



artículo 177 del Código Contencioso Administrativo³.

Una vez establecido normativa y jurisprudencialmente el principio general que protege los recursos estatales, llamados éstos en el marco de un estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la consecución de los fines del Estado, con una clara prevalencia del interés general sobre el particular; fijadas además las excepciones que podrían en un escenario específico, permitir el embargo de recursos del Estado, las cuales no encuadran o corresponden al caso en consulta; y por último, atendiendo que en el proceso en el que se decretó la medida de embargo, el demandado no es la entidad estatal aportante de los recursos embargados sino una entidad privada sin ánimo de lucro como es la Corporación Universitaria de Colombia Ideas, deberá hacerse uso inmediato de los mecanismos procesales que permitan en levantamiento de la medida cautelar de embargo, acudiendo a las normas y jurisprudencia decantadas en el presente documento y aportando como prueba la certificación emitida por la Dirección Distrital de Presupuesto que demuestra la naturaleza pública de los recursos que por parte del fondo han sido transferidos a la referida cuenta de ahorros.

CONCLUSIÓN

De acuerdo a la responsabilidad que al respecto pueda recaer sobre los funcionarios públicos del Fondo de Desarrollo Local de Usme por su deber de protección de los recursos del fondo, así como la que pueda surgir sobre la Corporación Universitaria, bajo las obligaciones que le fija el Convenio No. 004 de 2009, deberá acudir a los mecanismos procesales necesarios para solicitar el inmediato levantamiento de la medida cautelar que recae sobre los recursos públicos que en virtud del mencionado convenio fueron consignados en la cuenta de ahorros No. 005000165042, y para esto deberá invocarse el principio de Inembargabilidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y las normas que a nivel Distrital lo reproducen y desarrollan, haciendo mención también al desarrollo jurisprudencial que ha tenido, para lo cual son de vital importancia las

³ "Artículo 177.- 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..."

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..."



sentencias referidas en el presente concepto.

Como documento probatorio deberá aportarse la certificación expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto que corrobora la naturaleza pública de los recursos.

Por último es importante resaltar que además de tratarse de recursos públicos, quien es el demandado no es la entidad estatal de donde proceden los dineros, sino la entidad que bajo los términos del convenio referido, debía dar apertura a la cuenta de ahorros embargada, tal y como lo estableció el parágrafo segundo en la cláusula tercera que a la letra señala: *"Los recursos provenientes del presente convenio se manejarán exclusivamente en cuenta de ahorros que la corporación abrirá a nombre del presente convenio y sus rendimientos financieros corresponderán al fondo"*.

Cordialmente,

ORIGINAL FIRMADO POR
Virginia Torres de Cristancho

Revisó: Fabiola Ocampo Santa
Proyectó: Pedro Andrés Cuéllar Trujillo
Rad. 2009IE36885

