

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 29-05-2012 17:02  
Al Contralor C/ta. Escrib. No. 2012IE006603 O Folio 11 Anexo 10 FA10  
/MARÍA  
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR  
SANCRA MORELLI RICO  
DESTINO SECTORIALES COLEGIADAS CONSEJO SUP Y OTROS  
ASUNTO POR LA CUAL SE REEMPLAZA EN SU TOTALIDAD LA CIRCULAR 2012IE2061 DE 2012,  
OBS

**PARA:** CONTRALORIAS DELEGADAS SECTORIALES DE LACGR, GERENCIAS DEPARTAMENTALES COLEGIADAS DE LA CGR, CONTRALORIAS TERRITORIALES, CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SERVIDORES PÚBLICOS O TENEDORES DE RECURSOS CON CARÁCTER DE INEMBARGABLES.

**DE:** CONTRALORA GENERAL DE LA REPUBLICA

**ASUNTO:** POR LA CUAL SE REEMPLAZA EN SU TOTALIDAD LA CIRCULAR N° 2012IE42061 DE 2012, EN LA QUE SE SEÑALAN LAS ACCIONES A SEGUIR EN EL CASO DE EMBARGOS DE RECURSOS PÚBLICOS INEMBARGABLES.

La Constitución Política otorga a la Contraloría General de la República la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración para la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, propendiendo por la eficiencia en el ejercicio de la función fiscalizadora, en virtud de la cual, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración debe hacerse en forma técnica y oportuna, no solo con el fin de resarcir el posible daño al patrimonio estatal, sino de advertir y reducir los riesgos que puedan menoscabar el patrimonio público.

La Contraloría General de la República no solo está en la obligación legal de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos, sino que debe advertir con criterio técnico, preventivo o proactivo a los gestores públicos, del posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines del Estado al que se destina dicho patrimonio.

Dada la importancia por el impacto que tiene para el funcionamiento del Estado el embargo de los recursos públicos, y en consideración al volumen de reportes que se vienen recibiendo en la Contraloría General de la República por parte de las entidades financieras, se procede a continuación a impartir algunas instrucciones:

## I. LA INEMBARGABILIDAD ES LA REGLA GENERAL

### A. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL SOBRE LA INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS INCORPORADOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION:

El artículo 48 de la Constitución Política, en materia de Seguridad Social, establece:

*Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.*

*La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las*

***instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.*** (negrita fuera de texto)

(...)

- B. A su turno, el artículo 63 de la Carta Política, establece en relación a los bienes inembargables lo siguiente: ***“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.”***

En complemento el artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto- Ley 111 de 1996), dispone:

***“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.*** (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º). (Negritas fuera de texto)

- C. El artículo 134 de la ley 100 de 1993 ***“Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social en Colombia”***, establece la inembargabilidad de los siguientes recursos:

***“1. Los recursos de los fondos de pensiones del régimen de ahorro individual consolidaridad.***

***2. Los recursos de los fondos de reparto del régimen de prima media con prestación definida y sus respectivas reservas.***

***3. Las sumas abonadas en las cuentas individuales de ahorro pensional del régimen de ahorro individual con solidaridad, y sus respectivos rendimientos.***

***4. Las sumas destinadas a pagar los seguros de invalidez y de sobrevivientes dentro del mismo régimen de ahorro individual con solidaridad.***

***5. Las pensiones y demás prestaciones que reconoce esta Ley, cualquiera que sea su cuantía, salvo que se trate de embargos por pensiones alimenticias o créditos a favor de cooperativas, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.***

***6. Los bonos pensionales y los recursos para el pago de los bonos y cuotas partes de bono de que trata la presente Ley.***

***7. Los recursos del fondo de solidaridad pensional.***

En este mismo sentido, el artículo 182 de esta misma ley, establece que los ingresos recaudados por las Entidades Promotoras de Salud por concepto de cotizaciones pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por tanto gozan del carácter de inembargables.

Igualmente el Decreto 050 de 2003 determina en su artículo 80 la inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado.

- D. De otro lado, existe suficiente reglamentación legal sobre la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, a saber:

En lo que refiere a los recursos del Sistema General de Participaciones, entendidos como aquellos recursos que transfiere la Nación con fundamento en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, podemos señalar lo dispuesto en los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001:

**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<sup>1</sup> o cualquier otra clase de disposición financiera. (Resaltado fuera de texto)

**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. (Resaltado fuera de texto)

- E. En particular sobre el tema de Régimen Subsidiado, el Decreto 050 de 2003 en su artículo 8°, dispuso:

**"Inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado.** Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo."

- F. Respecto de los recursos del Sistema General de Regalías, el Decreto Ley 4923 de 2011, en su artículo 70 establece:

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

<sup>1</sup>La titularización es un mecanismo a través del cual una persona llamada originador transfiere a un patrimonio autónomo un determinado bien o activo, con el objeto de transformarlo en valores que serán ofrecidos en el mercado de capitales, para con su producto obtener beneficios como el mejoramiento en sus niveles de apalancamiento, obtención anticipada de liquidez y saneamiento contable entre otros. Concepto 34023 del 24 de septiembre de 2004 la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Excepciones: Planes Departamentales de Agua PDA (Art. 10 Ley 1176 de 2007) y Colocación de Excedentes de Liquidez (Art. 17 Ley 819 de 2003/ Art. 49 y s.s. Decreto 1525 de 2008)

*Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, harán incurrir **al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.*** (resaltado fuera de texto)

Ahora bien, el artículo 513 del Código de Procedimiento Civil, establece en el tema de embargos judiciales lo siguiente:

*“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.*

*Si llegaren a resultar embargados bienes de esta índole, bastará certificación del director general de presupuesto o su delegado para acreditar el mencionado carácter de los bienes y se efectuará desembargo de los mismos.*

*(...)”*

- G. La Ley 1485 de 2011 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2012”, precisó:

*“ARTÍCULO 36. 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, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para solicitar su desembargo. Para este efecto, solicitará a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la constancia sobre la naturaleza de estos recursos. La solicitud debe indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados. (negrita fuera de texto)*

*Dicha constancia de inembargabilidad se refiere a recursos y no a cuentas bancarias, y le corresponde al servidor público solicitante, en los casos en que la autoridad judicial lo requiera, tramitar, ante la entidad responsable del giro de los recursos objeto de medida cautelar, la correspondiente certificación sobre cuentas bancarias.*

- H. El artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, dispone que no se podrán decretar medidas cautelares sobre los recursos públicos que allí se señalan y además establecá como responsabilidad de los alcaldes el cumplimiento de las obligaciones de su respectiva entidad territorial, así:

*“Artículo 45 No procedibilidad de medidas cautelares. La medida cautelar de embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.*



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

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

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

A su turno el artículo 47 de la misma ley, establece la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para instaurar procesos ejecutivos en contra de los municipios. También dispone transitoriamente que todos los procesos ejecutivos en curso en la etapa en que se encuentren, deberán suspenderse y someterlos a la conciliación allí establecida, a fin de promover una terminación anticipada del proceso.

**Artículo 47. La conciliación prejudicial. La conciliación prejudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios. La conciliación se tramitará siguiendo el procedimiento y los requisitos establecidos para la de los asuntos contencioso administrativos.**

*El acreedor podrá actuar directamente sin hacerse representar por un abogado. Dicha conciliación no requerirá de aprobación judicial, y su incumplimiento solo genera la consecuencia de que el acreedor puede iniciar el proceso ejecutivo correspondiente.*

*El delegado del Ministerio Público encargado de la conciliación acumulará todas las solicitudes relacionadas con obligaciones de dar una suma de dinero a cargo del municipio y fijará una sola audiencia trimestral en la que el representante legal del municipio propondrá una programación de pagos de los créditos que acepte, la cual deberá respetar el orden de preferencia de las acreencias previsto en la Ley 550 de 1999.*

*En la audiencia de conciliación se excluirán de la programación de pagos aquellas obligaciones que el representante del municipio no acepte por ser procedente, a su juicio, alguna de las excepciones de mérito que obran en los procesos ejecutivos. Así mismo, se excluirán aquellas a las que no se haya vencido el plazo previsto en el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011.*

*Para proteger el patrimonio público, el representante legal del municipio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la territorial con competencia en el municipio de que se trate, podrá objetar créditos a cargo del municipio cuando a su juicio no esté justificada la causa de la misma o el cumplimiento de las obligaciones que sirvieron como causa de la deuda. Las acreencias objetadas serán excluidas del acuerdo conciliatorio y el objetante, o los demás intervinientes en la audiencia, podrán iniciar, dentro de los dos meses siguientes, la acción popular para proteger el derecho colectivo del patrimonio público en la que se decida la validez de la acreencia. En el proceso que siga dicha acción se podrá decretar, desde el inicio, la suspensión de la ejecutividad del acto en el que*

ST

*conste la obligación, cuando exista prueba siquiera sumaria o indicio que ponga en duda la causa del crédito.*

**Parágrafo 1°.** *Cuando se trate de actos administrativos expedidos por autoridades municipales en los que conste la obligación de pagar una suma de dinero solo podrá solicitarse la conciliación prejudicial seis meses después de expedido dicho acto administrativo.*

*En cualquier etapa del proceso, aun después de la sentencia, será obligatorio acumular los procesos ejecutivos que se sigan contra un municipio, cuando el accionante sea la misma persona, la pretensión sea la obligación de dar una suma de dinero, y deba adelantarse por el mismo procedimiento.*

**Parágrafo 2°.** *En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto.*

**Parágrafo Transitorio.** *Los procesos ejecutivos actualmente en curso que se sigan contra los municipios, en cualquier jurisdicción, cualquiera sea la etapa procesal en la que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que dé fin al proceso. Se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para la conciliación prejudicial. Realizada la audiencia, en lo referente a las obligaciones que no sean objeto de conciliación, se continuará con el respectivo proceso ejecutivo.*

(...)

## I. Jurisprudencia

La H. Corte Constitucional mediante sentencia C-354 de 1997, declaró condicionalmente exequible el artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en los siguientes términos:

*'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.'*

Ahora bien, el término de 18 meses señalado en la sentencia C-354 de 1997, fue modificado por la Ley 1437 de 2011 "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", que en su artículo 192 establece reglas para el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas:

*"(...) Las condonas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.*

*Cuads*



*Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código.*

*Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.*

*Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena o de la que apruebe una conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva, cesará la causación de intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.*

*(...)"*

Lo anterior, en concordancia con lo establecido en el artículo 195 del mismo Código que refiere el trámite que deben surtir las entidades públicas para el pago de condenas y conciliaciones.

Adicionalmente, la sentencia T-042 de 2012, la H. Corte Constitucional concedió la protección de tutela al debido proceso solicitado por el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A., en contra del Juzgado Civil de Circuito de Lórica, con ocasión de las orden de embargo decretada en un proceso ejecutivo laboral, que afectaba recursos inembargables del FOMAG con fundamento en títulos ilegítimos, y de la cual reseñamos lo siguiente:

*"Ciertamente lo aducido en el proceso de ejecución no le permitía al juez otorgarle mérito ejecutivo a las resoluciones que, en cada caso, reconocieron la pensión a los 50 años de edad, ni seguir adelante la ejecución, pero más que en esta circunstancia, el defecto se configura por no haber tenido en cuenta lo que de modo específico dispone la ley para que esas decisiones administrativas tuvieran efectos legales y pudieran prestar mérito ejecutivo, lo que se traduce en un defecto de tipo sustantivo, porque la mencionadas decisiones se adoptaron sin respaldo jurídico alguno y, además, en sentido absolutamente contrario al que, de modo expreso, está contemplado en la normatividad pertinente.*

*Tiene lugar el defecto sustantivo, entre otras circunstancias, cuando el juez es inducido a error o cuando falla los casos sometidos a su conocimiento fundamentándose en preceptos que no son aplicables a la situación concreta o que, aun cuando hubieran podido ser aplicables a la situación concreta o por haber sido derogados o separados del ordenamiento debido a su inconstitucionalidad y también, cabe precisar ahora, cuando el juez deja de tener en cuenta preceptos aplicables al caso y produce una decisión abiertamente con la normatividad que estaba obligado a aplicar.*

*(...)*

*No vale, entonces, que se citen unas leyes para tener el pretexto de ignorar otras y de guardar silencio sobre ellas, porque ello equivale a cubrir con un manto de aparente juridicidad una decisión arbitraria, caprichosa y fundada más en el querer subjetivo del fallador que en la normatividad que, por decisión de quienes válidamente tienen poderes de normación en el ordenamiento, le es suministrada al juez, facultado para*



*interpretarla y aplicarla, mas no para evadirla, sustituirla por su voluntad o por otras disposiciones de contenido más o menos similar.*

*El desconocimiento por el juez de la normatividad que gobierna la materia tiene el efecto de permitir el adelantamiento de un proceso ejecutivo no podía surtirse, pues es indudable que, por disponerlo así la normatividad, las resoluciones aportadas junto con la demanda no podían surtir ningún efecto, ni tener mérito ejecutivo que el funcionario judicial les otorgó, luego al someter a las demandadas, que lo fueron la Fiduciaria de Córdoba y/o el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, a un proceso que no ha debido adelantarse se vulneró su derecho al debido proceso, más aún, si habiendo puesto de presente la situación, el juez insistió en proseguir la ejecución y en adoptar medidas orientadas a llevar a cabo.*

*Es evidente que la actuación cumplida en el Juzgado Civil del Circuito de Lorica es nula desde el mismo mandamiento de pago y resta, entonces, determinar cómo poner remedio a la vulneración del debido proceso. Al respecto el juez de primera instancia, que concedió la tutela, ordenó al juez dejara sin efecto "el proveído que dispuso seguir adelante la ejecución", para que, en su lugar, dentro de las 48 horas siguientes, entrara a "emitir nuevo fallo, tomando en consideración los parámetros expuestos en esta providencia, recabándose que las decisiones suscitadas al abrigo de la sentencia que perdió vigencia quedan sujetas a los efectos del fallo que oportunamente ha de proferir el operador judicial".*

#### **En resumen:**

A la luz de lo establecido en el marco jurídico, artículos 48 y 63 de la Constitución Política, artículos 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, artículo 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), artículo 91 de la Ley 715 de 2001, artículo 8 del Decreto 050 de 2003, artículo 36 de la Ley 1485 de 2011 y artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, son recursos inembargables los siguientes:

- Los recursos del Sistema de Seguridad Social.
- Las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación.
- Los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-.
- Los recursos del Sistema General de Regalías.
- Las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios.
- Los demás recursos a los que por su naturaleza o destinación la ley le otorgue la condición de inembargables.

Adicionalmente, el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, relaciona como bienes inembargables del Estado, además de los establecidos en leyes especiales, los siguientes:

*"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.

(...)"

## II. EMBARGABILIDAD EXCEPCIONAL

Ahora, es preciso señalar que existe excepción al principio de inembargabilidad, establecida en la Sentencia T-025 de 1995 a saber:

*"El principio de inembargabilidad de los bienes del Estado sufre una excepción de origen constitucional, cuando se trata de hacer efectivos los derechos de los trabajadores, relativos al pago de sus salarios y prestaciones sociales, pues de este modo se evita el desconocimiento de derechos fundamentales."*

Así las cosas, tenemos que los Jueces de la República, pueden afectar con medidas cautelares recursos inembargables, no obstante, deberá atenderse estrictamente los criterios señalados en los diversos pronunciamientos que sobre el tema ha proferido la H. Corte Constitucional, especialmente en las sentencias C-546 de 1992 y C-192 de 2005. Su inobservancia conlleva a estar incurso en el delito de prevaricato por desconocer la ley y la jurisprudencia según lo señalado en la sentencia C-335 de 2008.

Al respecto la sentencia C-546 de 1992, en relación con la excepción de inembargabilidad de las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación, señaló:

*"Los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer las mismas garantías de las sentencias judiciales, esto es, que pueden prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los 18 meses después de haber sido ejecutoriados de conformidad con el artículo 177 del Código Contencioso administrativo."*

Por tal razón, en cada caso particular y concreto la autoridad judicial de conocimiento debe analizar y verificar si ha transcurrido efectivamente el término de 10 meses contenido en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, vigente a partir del 2 de julio de 2012) y establecer la exigibilidad del título, y de no cumplirse este requisito, la medida cautelar es improcedente de acuerdo con los parámetros fijados por la Corte Constitucional y que permite en forma excepcional el embargo de recursos del SGP.

Así las cosas, al tenor de la jurisprudencia citada, los recursos del Presupuesto General de la Nación son embargables de manera excepcional por créditos laborales, en virtud de la primacía y salvaguarda de derechos fundamentales de carácter laboral. Sin embargo la Corte igualmente ha sido enfática al señalar que tales excepciones no pueden desencadenar una embargabilidad indiscriminada.

Complementando lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-192 de 2005, abordó el término de 18 meses – hoy 10 meses según lo dispuesto en el Código de



Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- que debía transcurrir para que fuera exigible el pago de condenas contenidas en sentencias, así:

*"Además, el hecho de no poder embargar los recursos del Presupuesto General antes del término de 18 meses, **no impide reclamar los respectivos derechos a través de los mecanismos establecidos en las normas presupuestales**, en virtud de las cuales, en cada una de las secciones presupuestales aparecen presupuestados los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones a las que corresponda el negocio respectivo. Ni se desconoce el artículo 229 de la Constitución, pues existen otros mecanismos jurídicos para hacer efectivo el derecho, como son los previstos en la Ley orgánica de presupuesto y en el artículo 177 del C.C.A. (Negrita fuera de texto)*

*Pone de presente que los embargos indiscriminados de rentas y recursos del presupuesto, conduciría a que sin seguir los derroteros trazados por la Corte Constitucional, se violaran los artículos 345, 346 y 351 de la Carta, ya que implicaría que se efectuaran gastos no incluidos en el presupuesto, ni decretados por el Congreso de la República. El embargo indiscriminado acarrearía el incumplimiento de los deberes sociales del Estado y el efectivo cumplimiento de sus fines, por consiguiente, no existe violación de los artículos 1, 2, 4 y 53 de la Carta, como lo afirma el demandante. Dentro de las funciones de la Dirección General de Presupuesto está la de expedir el certificado de inembargabilidad (art- 28, numeral 14, decreto 246 de 2004)."*

Finalmente, podemos resaltar la Sentencia C-1154 de 2008, que sobre el particular indica:

*"El legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos (...) pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios (...) la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción (...).*

- (i) Cuando se pretende satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral.*
- (ii) Se busque el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.*
- (iii) Cuando la petición se origine en títulos emanados del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible."*

### III. EMBARGO DE RECURSOS A ENTIDADES SOMETIDAS A LA LEY 550 DE 1999

Cuando las entidades territoriales se acojan o suscriban procesos de reestructuración de pasivos en los términos de la Ley 550 de 1999, según lo dispuesto en el artículo 58 numeral 13 de la citada ley, durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, no hay lugar a iniciar procesos de ejecución y embargo de recursos públicos y los que estén en curso se suspenden de pleno derecho.

### IV. RECOMENDACIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

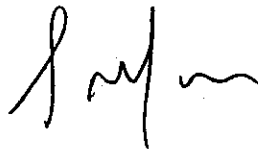
La Contraloría General de la República en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, reitera a todos los funcionarios públicos encargados de la administración de esta clase de recursos, lo siguiente:

*Quis*

1. La responsabilidad de estar atento a las órdenes de embargo que sean emitidas por autoridades judiciales a los recursos de la entidad respectiva.
2. La obligación de esclarecer de manera inmediata a la autoridad jurisdiccional y a la entidad financiera la clase de recursos sobre los cuales recae la medida.
3. Si se tratare de recursos de naturaleza inembargable, debe solicitar ante la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación correspondiente sobre la naturaleza del recurso, en los términos del artículo 36 de la ley 1485 de 2011.
4. Solicitar de manera inmediata a la autoridad judicial el desembargo de los recursos afectados con la medida, aportando la certificación antes señalada.
5. En caso tal que la autoridad judicial no acceda a la solicitud de desembargo, se deberán interponer las acciones y denuncias que correspondan, para evitar los posibles perjuicios que se puedan ocasionar a la sostenibilidad financiera de la entidad por la ejecución de la medida cautelar.
6. De otro lado, el funcionario responsable deberá verificar el sustento y validez jurídica de los títulos aportados a la actuación judicial y que soportan la medida cautelar, y con base en esta información encausar adecuadamente la defensa judicial de la entidad, con miras a la salvaguarda de sus recursos.
7. Impulsar las acciones en contra de los funcionarios y servidores públicos, autoridades administrativas y jurisdiccionales que con sus decisiones o actuaciones pongan en riesgo los recursos públicos.
8. Los entes municipales deben promover la práctica de diligencia de conciliación, en los procesos ejecutivos que se sigan en su contra y estén en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012 (6 de julio de 2012), cualquiera sea el estado en que se encuentren.
9. Los procesos ejecutivos que pretendan instaurarse contra entes territoriales a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, deberán agotar la etapa de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

El incumplimiento de estas obligaciones contraría la adecuada gestión fiscal de la entidad, la cual debe cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, además de las faltas de tipo fiscal, disciplinario y penal en que la pudiera estar incurso.

Cordialmente,



**SANDRA MORELLI RICO**  
Contralora General de la República

Revisó: Rafael Enrique Romero Cruz -Director Oficina Jurídica, Ligia Helena Borrero Restrepo -Contralora Delegada para la Gestión Pública e I.F.; María Patricia Van-Strahlen Ribón -Directora DES Gestión Pública e I.F.; Jaime Roberto Revelo - Asesor de Gestión  
Proyectó: Carolina Lozano Lozano -Profesional DES Gestión Pública

