



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrada: LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Arauca, Arauca, primero (01) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Radicado : 81001-23-33-003-2017-00042-00
Naturaleza : Ejecutivo
Accionante : JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
Accionado : Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
Referencia : Niega medida cautelar

Una vez analizada la actuación, corresponde al Despacho resolver la solicitud de medida cautelar presentada por la parte ejecutante, consistente en el decreto de:

"Embargo del rubro de SENTENCIAS Y CONCILIACIONES de la entidad demandada"

La presente decisión se resolverá en cuaderno separado de la demanda principal.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el literal h) del numeral 2º del artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con los artículos 229, 230, 232, 233, 234, 298 y 299 de la misma codificación, y con los artículos 35 y 599 del CGP la competencia para decidir sobre medidas cautelares es del Magistrado Ponente¹.

2. Medida cautelar de embargo en ejecución de sentencias y conciliaciones

Sobre las consideraciones jurídicas y jurisprudenciales sobre el tema de la ejecución de sentencias, el correspondiente decreto de medidas cautelares y las excepciones a la inembargabilidad de recursos públicos, este Despacho se pronunció de manera amplia en el auto dictado en este mismo proceso el 8 de septiembre de 2021. Por tanto, se reiteran:

"El Código General del Proceso, respecto a la adopción de medidas cautelares, señala en el artículo 599 lo siguiente:

"Artículo 599. Embargo y secuestro. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

Cuando se ejecute por obligaciones de una persona fallecida, antes de liquidarse la sucesión, sólo podrán embargarse y secuestrarse bienes del causante.

¹ Sobre el tema, ver providencia de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de enero de 2020, Radicación No. 47001-23-33-000-2019-00075-01 (63931), M.P. Alberto Montaña Plata.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
Referencia: Medida cautelar

El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.

En el momento de practicar el secuestro el juez deberá de oficio limitarlo en la forma indicada en el inciso anterior, si el valor de los bienes excede ostensiblemente del límite mencionado, o aparece de las facturas de compra, libros de contabilidad, certificados de catastro o recibos de pago de impuesto predial, o de otros documentos oficiales, siempre que se le exhiban tales pruebas en la diligencia.

En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.

La caución a que se refiere el artículo anterior, no procede cuando el ejecutante sea una entidad financiera o vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o una entidad de derecho público.

Cuando se trate de caución expedida por compañía de seguros, su efectividad podrá reclamarse también por el asegurado o beneficiario directamente ante la aseguradora, de acuerdo con las normas del Código de Comercio.

Parágrafo. *El ejecutado podrá solicitar que de la relación de bienes de su propiedad e ingresos, el juez ordene el embargo y secuestro de los que señale con el fin de evitar que se embarguen otros, salvo cuando el embargo se funde en garantía real. El juez, previo traslado al ejecutante por dos (2) días, accederá a la solicitud siempre que sean suficientes, con sujeción a los criterios establecidos en los dos incisos anteriores.”*

La jurisprudencia constitucional ha señalado que por regla general los bienes públicos gozan del principio de inembargabilidad con el fin de proteger los dineros del Estado y así asegurar 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 Constitución.

Así, desde el punto de vista normativo, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, establecía:

“Artículo 16. 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.”*

Con el artículo 6º de la Ley 179 de 1994, se modificó el artículo anterior:

“Artículo 6º *El artículo 16 de la Ley 38 de 1989, quedará así:
Inembargabilidad:*

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

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 la deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades 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. (Subrayas fuera de texto)² (Transcripción del original)

La Corte Constitucional en la Sentencia C-354 de 1997, se pronunció sobre la norma anterior y concluyó:

“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, (sic) porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

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

En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en

² Artículo incluido como el número 19 en el Decreto 111 de 1996, que compiló las leyes orgánicas de presupuesto.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Sin embargo, debe advertir la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, según se desprende de la aludida sentencia C-103 y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración, como se expresó en la sentencia T-639/96.

Por las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará exequible la norma acusada bajo las condiciones antes señaladas.” (Subrayas fuera de texto) (Transcripción del original)

En tal sentido, vale la pena destacar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-263 de 1994, sobre el particular ya había precisado:

“(…) Por otra parte, el principio de inembargabilidad no puede llevarse hasta el extremo de desconocer las obligaciones contraídas por el Estado en materia laboral, según ya lo destacó la Corte en sus fallos C-546 del 1º de octubre de 1992, C-337 del 19 de agosto de 1993 y C-103 del 10 de marzo de 1994, entre otros.

Allí se expresó -y ahora es menester ratificarlo- que 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”³.

No obstante, diversas normas han establecido como criterio la inembargabilidad para cierto tipo de recursos como lo son los del sistema de seguridad social (Art. 134 de la Ley 100 de 1993), los del Sistema General de Participaciones (Arts. 18 y 91 de la Ley 715 de 2001 y Decreto Ley 028 de 2008), los del régimen subsidiado de salud (Art. 8 del Decreto 050 de 2003), algunos recursos del orden territorial (Art. 515 del C.P.C y 594 del C.G.P.) y los del Sistema General de Regalías (Art. 70 de la Ley 1530 de 2012).

Ahora bien, en concreto el artículo 594 del C.G.P., señala:

“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

- 1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.*
- 2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.*
- 3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte*

³ Corte Constitucional, Sentencia C-263 del 2 de junio de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
Referencia: Medida cautelar

de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

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

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

6. Los salarios y las prestaciones sociales en la proporción prevista en las leyes respectivas. La inembargabilidad no se extiende a los salarios y prestaciones legalmente enajenados.

7. Las condecoraciones y pergaminos recibidos por actos meritorios.

8. Los uniformes y equipos de los militares.

9. Los terrenos o lugares utilizados como cementerios o enterramientos.

*10. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible> Los bienes destinados al culto religioso de cualquier confesión o iglesia que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público interno con el Estado colombiano.*

11. El televisor, el radio, el computador personal o el equipo que haga sus veces, y los elementos indispensables para la comunicación personal, los utensilios de cocina, la nevera y los demás muebles necesarios para la subsistencia del afectado y de su familia, o para el trabajo individual, salvo que se trate del cobro del crédito otorgado para la adquisición del respectivo bien. Se exceptúan los bienes suntuarios de alto valor.

12. El combustible y los artículos alimenticios para el sostenimiento de la persona contra quien se decretó el secuestro y de su familia durante un (1) mes, a criterio del juez.

13. Los derechos personalísimos e intransferibles.

14. Los derechos de uso y habitación.

15. Las mercancías incorporadas en un título-valor que las represente, a menos que la medida comprenda la aprehensión del título.

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.” (Subrayas fuera de texto) (Transcripción del original)

Adicional a lo anterior, el párrafo 2º del artículo 195 del C.P.A.C.A, que regula el pago de sentencias y conciliaciones, dispone:

“ARTÍCULO 195. TRÁMITE PARA EL PAGO DE CONDENAS O CONCILIACIONES. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

(...) PARÁGRAFO 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.” (Subrayas fuera de texto) (Transcripción del original)

A pesar de ello, el criterio de inembargabilidad no es absoluto, pues el acreedor de las entidades estatales no puede quedar desprovisto de medidas efectivas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones impuestas en condenas judiciales.

En efecto, en la sentencia C-1154 de 2008 se concluyó:

“El Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. (...)”

Teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No.4 de 2007, la Corte considera que la configuración prevista en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 se ajusta a la Constitución, pues consagra

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral. 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; (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; (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.” (Subrayas del original, negrilla fuera de texto) (Transcripción del original)

Posteriormente, en la Sentencia C-539 de 2010 se reiteró lo dicho en la Sentencia C-1154 de 2008, frente al principio de inembargabilidad:

“5.4.2. Ciertamente, como se hizo ver anteriormente, la Sentencia C-1154 de 2008 repasó toda la jurisprudencia precedente relativa al principio de inembargabilidad de los recursos públicos y a las excepciones al mismo que habían sido introducidas por dicha jurisprudencia. Estas excepciones jurisprudenciales habían tenido que ver: (i) con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; (ii) con la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y (iii) con el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.

No obstante, en la misma providencia la Corte aclaró que las anteriores excepciones jurisprudenciales habían sido deducidas bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001; empero, el Acto Legislativo No. 4 de 2007 había modificado varios aspectos del SGP, que mostraban “una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”. Por tal razón, era menester “examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción”.

Con base en la anterior reflexión, y teniendo en cuenta de manera especial el nuevo enfoque constitucional adoptado mediante el reciente Acto legislativo, la Corte declaró la exequibilidad de la regla general de la inembargabilidad de los recursos del SGP contenida en el inciso primero del artículo 21 del Decreto 028 de 2008, con base en las siguientes consideraciones:

“En efecto, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No.4 de 2007, la Corte considera que la configuración prevista en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 se ajusta a la Constitución, pues consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral”.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
Referencia: Medida cautelar

Nótese cómo la Corte en el fallo en comento, a sabiendas de que en ocasiones pretéritas, bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001, ella misma había señalado varias excepciones distintas al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, en esta ocasión, atendiendo al nuevo Acto Legislativo y al contenido, alcance y estructura de la norma acusada, sólo condicionó su exequibilidad a que “el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”, bajo ciertas circunstancias pudiera hacerse efectivo sobre los recursos de destinación específica el SGP. No así en otros casos excepcionales que había considerado bajo el anterior régimen constitucional.

Así pues, para la Corte es claro que sobre la regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP contenida en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, regla general que también cobija a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP, la Corte ya se pronunció declarando su constitucionalidad, pues el condicionamiento introducido sólo se refirió al pago de “obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”.

5.4.3. Concretamente, para el caso del cobro judicial de las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP, que es el supuesto respecto del cual el aquí demandante estima que debe proceder una excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP, la Sala observa que la Sentencia C-1154 de 2008 de manera expresa analizó la doctrina sentada por esta Corporación antes de la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 4 de 2007, en donde se había deducido por vía jurisprudencial la excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos del SGP, respecto del cobro de obligaciones adquiridas para el cumplimiento de los propósitos de dicho Sistema; en efecto, el fallo citó de manera especial la Sentencia C-793 de 2002, donde se analizó el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación, norma que fue declarada exequible, condicionada a que se entendiera que debía proceder el embargo en casos excepcionales. Así mismo citó la Sentencia C-566 de 2003, donde la Corte examinó el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables, norma que fue declarada exequible, condicionada a que se entendiera que cabía el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general.

No obstante lo anterior, es decir, a pesar de haber recordado expresamente lo decidido por la Corte en esas dos ocasiones anteriores, la Sentencia C-1154 de 2008 no condicionó la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 a que en relación con las obligaciones contractuales adquiridas por las entidades territoriales para el cumplimiento de los propósitos del SGP no se aplicara el principio de inembargabilidad de los recursos del mismo Sistema. Pues el condicionamiento introducido, según se vio, se refiere únicamente a las “obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”. Conclusión a la que llegó, según también se vio, a partir de la consideración según la cual el Acto Legislativo No. 4 de 2007 revelaba una mayor preocupación del constituyente por garantizar la inversión social de los recursos del SGP, por lo cual se hacía necesario estudiar el alcance de la regla general de inembargabilidad “desde una óptica diferente”.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte estima que respecto de los cargos de la demanda, relativos a la inexequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 por la presunta violación de los artículos 2°, 13 y 229 de la Carta, ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

constitucional. En tal virtud, respecto de dichas acusaciones, en la parte resolutive de la presente decisión ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008.”

Así las cosas, para la Corte Constitucional las excepciones tienen que ver en primer lugar con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda hace relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y la tercera excepción se da en el caso en que existieran títulos emanados del Estado (acto administrativo) que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.

Posteriormente, en la sentencia C-313 de 2014, se declaró exequible el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, respecto a los recursos que financian la salud, para lo cual se precisó que “la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y, por ende, no tiene carácter absoluto, debiendo entonces atenderse al momento de la aplicación del precepto, lo sentado por la jurisprudencia en materia de excepciones al mandato que excluye respecto de los caudales de la salud la medida cautelar”; y que bajo ninguna circunstancia estos recursos podrán destinarse al pago de otros ítems que no se relacionen directamente con garantizar el derecho a la salud de las personas.

Ahora bien, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la providencia del 24 de octubre de 2019, Radicación No. 20001- 23-31-000-2008-00286-02(62828), acogió los planteamientos de la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“9.- Esta misma posición fue adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, la cual reconoció que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos encontraba una excepción, cuando se solicitaran medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo iniciado con base en una sentencia proferida por la jurisdicción contencioso administrativa.

10.- Es cierto, como lo afirma la recurrente, que el párrafo segundo del artículo 195 del CPACA, norma aplicable al presente asunto, dispuso que los rubros asignados para el pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias son inembargables. La Sala precisa que, tratándose de la ejecución que se adelante para el cobro de una sentencia judicial, la aplicación de esta norma no impide el embargo de los recursos que pertenezcan al Presupuesto General de la Nación y que se encuentren depositados en cuentas corrientes o de ahorros abiertas por las entidades públicas obligadas al pago de la condena, aspecto precisado con toda claridad por el artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, <<Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público>>, en el cual se dispone textualmente:

<<ARTÍCULO 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando un embargo de recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva.

PARÁGRAFO. *En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del*

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
Referencia: Medida cautelar

Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito.>> (se resalta)

11.- *La citada norma reglamentaria clarifica los límites de la embargabilidad de los recursos del Presupuesto General de la Nación, así:*

- **La prohibición del párrafo 2 del artículo 195 del CPACA se refiere a los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias.** (Negrilla y resaltado fuera del texto original)
- *También son inembargables las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
- *Por el contrario, pueden ser objeto de embargo las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones.*

12.- *De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Fiscalía General de la Nación en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.*

13.- *La Sala advierte que en virtud de lo establecido en el párrafo del artículo 594 del CGP, al decretar el embargo sobre bienes que por su naturaleza son inembargables, se deberá invocar el fundamento legal para su procedencia.*

14.- *Revisada la providencia del Tribunal mediante la cual se decretó el embargo, se evidencia que no se cumplió con dicha carga, por lo cual en la parte resolutive de esta providencia se precisará que podrán ser objeto de embargo **las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas**, así reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo: i) lo establecido en el párrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015, esto es, los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito y; ii) los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del párrafo segundo del artículo 195 del CPACA.”*

Y la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en decisión del 6 de noviembre de 2019, dentro del expediente Radicación No. 20001-23-31-000-2004-01917-02 (62544), concluyó al respecto:

“A partir de los pronunciamientos jurisprudenciales a que se ha hecho referencia, se extrae que son excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, los créditos u obligaciones: i) de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁴; ii) aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el

⁴ Criterio establecido en la sentencia C-546 de 1992 y reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 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.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias⁵; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles⁶; y iv) los recursos de destinación específica como los provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

(...) Cabe señalar que mediante sentencia C-543 de 2013, si bien la Corte Constitucional se declaró inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 594 del CGP, sí se refirió brevemente a la aplicación del principio de inembargabilidad, para lo cual hizo alusión a la posición vigente sobre la materia, en los siguientes términos:

Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior⁷.

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁸.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁹.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible¹⁰.

(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente

⁵ Excepción desarrollada primigeniamente en la sentencia C-354 de 1997 y reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

⁶ Postura asumida inicialmente en sentencias C-103 de 1994 y C-354 de 1997, con reiteración en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Baron y Alejandro Martínez Caballero

⁸ C-546 de 1992

⁹ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de 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.

¹⁰ La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
 Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
 Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E.S.E
 Referencia: Medida cautelar

alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básicos)¹¹.

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexequibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos¹², como lo pretende el actor.”

3. Conclusiones

De lo anteriormente expuesto se colige que la excepción a la inembargabilidad de las rentas y recursos presupuestales es procedente cuando se busca:

(i) La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

(ii) El pago de sentencias judiciales mediante las cuales se ha condenado a la Nación o a entidades del Estado y conciliaciones, para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.

(ii) Cobro de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, esto incluye actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad pública y que presten mérito ejecutivo.

Lo anterior resulta aplicable respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básicos). Y la cautela recaerá sobre las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas aun cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, salvo que, se trate de (i) rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, en los términos del párrafo segundo del artículo 195 del CPACA, los cuales son inembargables, al igual que, (ii) las cuentas corrientes o de ahorros abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según lo establecido en el párrafo del artículo 2.8.1.6.1.1 del Decreto 1068 de 2015.” (Negrilla del original y resaltado fuera de texto).

4. Caso concreto

En razón de los postulados citados, el Despacho encuentra que no es posible acceder a la solicitud de embargo del rubro de SENTENCIAS Y CONCILIACIONES de la entidad demandada, pues de manera expresa el párrafo segundo del artículo 195 del CPACA dispone su inembargabilidad, tal como ya se había concluido en el auto del 8 de septiembre de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de embargo y retención de los dineros que sean de propiedad del Hospital San Vicente de Arauca E.S.E., pues se trata de rubros

¹¹ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

Radicado: 81001-23-33-003-2017-00042-00
Demandante: JUAN BAUTISTA SARMIENTO GONZALEZ
Demandado: Hospital San Vicente de Arauca E. S. E
Referencia: Medida cautelar

del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones, los cuales son inembargables de conformidad con el parágrafo segundo del artículo 195 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada