



185

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Proceso : 81 001 3333 002 2015 00182 02
Medio de control : Ejecutivo
Demandante : Félix Antonio Giraldo Pineda
Demandado : Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca
Providencia : Auto que resuelve recurso

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación presentado por la demandada en contra del auto del 24 de enero de 2019 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, mediante el cual se decidió embargar un inmueble de la entidad estatal.

ANTECEDENTES

1. La demanda

Félix Antonio Giraldo Pineda interpuso demanda contra la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca -UAESA-, en ejercicio del medio de control ejecutivo.

En el proceso ya se aprobó la liquidación del crédito y se fijó el valor a pagar por la ejecutada en \$27.515.827 (fl. 1-2). La orden de embargo que se adoptó sobre sumas de dinero (fl. 1-2) no se ha hecho efectiva (fl. 50), y no se encuentra vigente otra medida cautelar.

2. El auto apelado

El Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, en auto del 24 de enero de 2019 (fl. 49-53), decidió ordenar el embargo del inmueble ubicado en la Calle 13 No. 41-61 de Arauca, con folio de matrícula inmobiliaria 410-57167, propiedad de la demandada. Consideró que se trata de un bien fiscal que no tiene acreditada su utilización para la prestación de un servicio público, y en esa medida es embargable sin tener en cuenta la limitación del artículo 594 del CGP.

3. El recurso de apelación

La demandada cuestiona (fl. 54-79) que se reitere la medida cautelar de embargo cuando ya indicó que en el predio se efectuó la construcción de una bodega con el fin de garantizar el almacenamiento de insumos e insecticidas de uso en salud pública, maquinaria y equipos del programa de vectores y la ejecución se realizó con reservas presupuestales de recursos nacionales Superávit vigencias 2008-2013, Control ETV. Aduce



que un bien inmueble que presta un servicio público como este donde funcionan las instalaciones de la casa ETV y Zoonosis, nunca puede ser catalogado como bien fiscal, pues en el mismo se cumplen funciones misionales de salud pública.

Expresa que para calificar un bien como de uso público deben tenerse en cuenta dos criterios: Pertenencia a una entidad de derecho público y su destinación al uso común de los habitantes, los que se cumplen en el caso, y no cabe duda de esa calidad, pues es un hecho notorio. Y se entiende que cuando la norma impide el embargo de los recursos derivados del sistema general de regalías y del general de participaciones, hace alusión a los recursos financieros y materiales, como el patrimonio físico, instalaciones y equipos e incluso el recurso humano.

4. Traslado del recurso. Surtido este trámite (fl. 81), el demandante expresó (fl. 82-85) que el principio de inembargabilidad no es absoluto, y ante el incumplimiento de la entidad, las medidas cautelares ordenadas por el Juez resultan plenamente eficaces; pide aclarar lo planteado por UAESA respecto de construcciones en el predio embargado.

CONSIDERACIONES

1. Aspectos procedimentales

El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación, pues se trata de decidir sobre una medida cautelar dentro de un proceso ejecutivo, el cual en su procedimiento se rige por el Código General del Proceso (CGP) en virtud de la remisión que hace el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Artículos 299 y 306, CPACA), el auto es susceptible de este medio de impugnación (Artículo 321.8, CGP) y lo resuelve la Sala de Decisión -No es competencia del Ponente- (Artículos 125, 243.2, CPACA).

2. Problema jurídico.

Consiste en: ¿Procede revocar el auto apelado, por el cual se ordenó el embargo de un lote de terreno de propiedad de la demandada?

3. Principales pruebas

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

- Folio de matrícula inmobiliaria 410-57167 (fl. 47).
- Certificación de UAESA sobre el predio de la Calle 13 No. 41-61, de Arauca (fl. 56).



- Avalúo de 2014 elaborado para UAESA (fl. 57-79).
- Informe de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de UAESA y documentos anexos (fl. 98-183).

4. Caso concreto

El asunto sometido a decisión del Tribunal Administrativo de Arauca consiste en definir si se revoca la decisión de embargo que adoptó el Juzgado de primera instancia, sobre un bien inmueble de la ejecutada.

4.1. La medida cautelar que se discute es permitida por nuestro ordenamiento jurídico, el cual dispone en el artículo 599 del CGP; que *"Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado"*.

4.2. No obstante, la Constitución Política consagra el principio de inembargabilidad de bienes y recursos públicos (Artículo 63), y ordena que *"No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella"* (Artículo 48).

Así mismo, el artículo 594 del CGP establece que *"Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: (...) 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 de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje. (...)"*.

También existe dicha protección jurídica para las entidades nacionales y cuyo beneficio cobija a las territoriales, conforme lo establece el artículo 19 del Decreto 111 de 1996: *"Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman"*.

En otras normas jurídicas también se han establecido prohibiciones de embargar, como en los artículos 21 del Decreto 28 de 2008, 25 de la Ley 1751 de 2015, y 195, Parágrafo 2 del CPACA.

4.3. Pero de otra parte, las reglas de inembargabilidad no imposibilitan del todo que se adopte una medida cautelar sobre los recursos y bienes públicos, como bien lo establecen el Consejo de Estado (Entre otras providencias, exp. 11001-03-27-000-2012-00044-00, 19717, del 8 de mayo de 2014, M. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 21 de julio de 2017, rad. 08001233100020070011202, 3679-2014, entre muchas otras) y la Corte Constitucional (Sentencias C-103 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, C-793 de 2002, C-1154 de 2008,



C-539 de 2010, T-873 de 2012, C-543 de 2013, C-313 de 2014, entre otras)¹.

Los criterios jurisprudenciales establecen tres excepciones al principio de inembargabilidad de recursos y bienes públicos; se presentan cuando:

- i). Es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Sentencia C-1154 de 2008).
- ii). Se pretenda el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias (Sentencia C-354 de 1997).
- iii). Exista un título emanado del Estado, que reconozca una obligación clara, expresa y exigible (Sentencia C-103 de 1994).

Las anteriores excepciones también son aplicables sobre los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados (Educación, salud, agua potable y saneamiento básico) y ante créditos laborales judicialmente reconocidos; este tipo de transferencias las perciben las entidades territoriales.

Sin embargo, en algunas oportunidades se han planteado criterios que resultan discrepantes.

En cuanto a las tres excepciones, las reiteran providencias de nuestra Alta Corte, como las siguientes: M. P. Julio Roberto Piza Rodríguez, 5 de julio de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-01530-00; M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, 1 de agosto de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00958-00; M. P. César Palomino Cortés Bogotá, 26 de junio de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-01628-00; M. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 23 de noviembre de 2017, rad. 88001-23-31-000-2001-00028-01, 58870; y M. P. María Elizabeth García González, 21 de junio de 2018, rad. 17001-23-33-000-2018-00163-01.

Pero en otras se acepta que los embargos proceden, solo en casos de los créditos judiciales de origen laboral: M. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, 16 de agosto de 2017, 11001-03-15-000-2017-0158100, en la que cita otras²; M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 2 de octubre de 2017, rad. 11001-03-15-000-2017-02007-00, en la que se expresó: "*Resta agregar, que la providencia censurada en el asunto sub judice, acogió los*

¹ La Corte ha establecido que 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.

² Sentencia del 8 de febrero de 2018, expediente 66001-23-33-000-2017-00236-01, y sentencia del 3 de mayo de 2018, expediente 11001-03-15-000-2017-02007-01.



pronunciamientos aplicables y realizó una interpretación de estos, la cual comparte esta Sala, por cuanto la procedencia de la medida cautelar de embargo está restringida para reclamar el pago de sentencias judiciales ocasionadas en controversias de naturaleza laboral o directamente relacionadas con actividades atañederas a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, y en este caso se discute el cumplimiento de una condena proveniente de un proceso de reparación directa el cual es sustancialmente diferente, por tanto, tampoco se observa configurado el defecto de violación directa a la Constitución".

Incluso, se ha negado la posibilidad de embargo en todos los casos, como en la providencia de M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 13 de agosto de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-02289-00: *"Cabe advertir que dentro de los recursos catalogados como inembargables por el artículo 594 del CGP, se encuentran «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» (numeral uno de esa norma), de manera que si una medida cautelar recae sobre dichos bienes, debe levantarse. (...) En atención a las consideraciones expuestas en líneas precedentes, las autoridades accionadas estaban facultadas para revocar el embargo decretado en el proceso ejecutivo 05837-33-33-001-2013-00591-00, habida cuenta que los recursos congelados tienen la condición de inembargables y, en consecuencia, no son pasibles de esa disposición cautelar, tal como lo establece el artículo 594 del CGP".*

También se encuentran posturas disímiles respecto de la posibilidad de embargo sobre los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones; la acogen entre otras: M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 2 de octubre de 2017, rad. 11001-03-15-000-2017-02007-00, y M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, 1 de agosto de 2018, rad. 11001-03-15-000-2018-00958-00.

Pero también aceptan el criterio contrario, la de M. P. William Hernández Gómez, 10 de mayo de 2018, rad. 73001233300020180008401, en la que al analizar la posición de un Juzgado en cuanto a que *"De otra parte, si bien, las sentencias de la Corte Constitucional a las cuales hace alusión el apoderado de la parte ejecutante C-546/94, 103/94 y C-354 de 1997, fueron fundamento jurídico para cautelar cuentas que tenían la calidad de inembargables, lo cierto es que, dada la novedad legislativa introducida en el parágrafo 2º del artículo 195 del CPACA, el despacho advierte que no es posible el embargo del rubro asignado para sentencias y conciliaciones ni los recursos del Fondo de Contingencias, ni aun en regla de excepción como lo señaló la Corte Constitucional, por prohibición expresa de la ley posterior", consideró que "En ese orden de ideas, no se advierte que el Juzgado haya ignorado el precedente fijado por la Corte Constitucional, sino que —luego de estudiado el caso y las normas— coligió que el mismo no era aplicable en el presente asunto, pues los parámetros jurisprudenciales se efectuaron en vigencia de otra*



normativa, conclusión a la cual llegó en ejercicio del principio de autonomía e independencia de los jueces, por lo cual no se advierte la configuración del desconocimiento del precedente judicial”.

4.4. De conformidad con el precedente jurisprudencial reseñado, es jurídico ordenar el embargo de bienes y recursos del Estado, si se presentan las tres excepciones que se citaron, y a ello se suma que el primer inciso del párrafo del artículo 594 del CGP también posibilita imponer la medida sobre bienes inembargables.

Pero he aquí, que esta misma norma jurídica acogida por la mayoría de los precedentes citados, condiciona la adopción de la medida, al prescribir que *“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”.*

El Consejo de Estado (M. P. Carmelo Perdomo Cuéter, 2 de octubre de 2017, rad. 11001-03-15-000-2017-02007-00) exige *“que las excepciones de inembargabilidad deben sujetarse a los precisos términos contemplados en la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, lo que permite concluir que corresponde al Operador Judicial definir en cada caso concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar requerida”.*

4.5. Como se advirtió, en el proceso se pide el embargo de un inmueble.

La solicitud es concreta, específica y clara al identificar el bien: Se trata del inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria 410-57167 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Arauca, ubicado en la Calle 13 No. 41-61, en el Municipio de Arauca, cuya propiedad de UAESA se demostró, y así lo corroboró el *a quo* al ordenar la medida cautelar, y lo confirmó la ejecutada en su recurso de apelación (fl. 46-56).

Sobre la naturaleza del inmueble, se establece que es un bien fiscal, como lo determinó la primera instancia, cuyos fundamentos aquí se adicionan.

En efecto, el Consejo de Estado (Entre otras sentencias, M. P. Oswaldo Giraldo López, 15 de marzo de 2018, rad. 05001233100020060367301) distingue los bienes de uso público como aquellos cuya titularidad pertenece al Estado, destinados al uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio, están sometidos al régimen de derecho público y sobre ellos ejerce labores de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general. Tienen las características de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, así como restricción para el cambio de destino.



Por su parte, los bienes fiscales son los que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y por regla general están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de aquella, y se poseen y administra de conformidad con el régimen jurídico que prevea el derecho común. El Estado detenta el derecho de dominio como si se tratara de un bien de propiedad particular, y como rasgo que le distingue se tiene que su régimen es similar al de la propiedad privada.

Nuestra Alta Corte también precisó (M. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, 22 de enero de 2002, exp. 18503), que los bienes fiscales destinados al funcionamiento del ente público pueden ser embargados, *"en desarrollo de los principios orientados a la efectividad de las decisiones judiciales"*, y los definió como *"aquellos respecto de los cuales el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de un bien de propiedad particular; son por tanto bienes que sí están dentro del comercio y que son destinados, generalmente, al funcionamiento del ente público al que pertenecen o a la prestación de un servicio público"*.

También considera (M. P. Stella Jeannette Carvajal Basto, 9 de marzo de 2017, rad. 500012331000200800416 02, 19243) que *"Y eso es así porque los bienes fiscales o patrimoniales son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que el Estado posee y administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad"*.

Sobre el inmueble en discusión, el Subdirector Administrativo y Financiero de la UAESA expresa el 28 de enero de 2019, que *"Allí funcionan las instalaciones administrativas del Programa de Enfermedades Transmitidas por Vectores ETV y las instalaciones del Programa de Zoonosis"* (fl. 56).

Con posterioridad, al responder de manera expresa la Unidad sobre la naturaleza jurídica del bien, informa el 15 de julio de 2019 y por la Oficina especializada, la Asesora Jurídica, que *"En el referido predio se efectuó la construcción de bodega con el fin de garantizar el almacenamiento de insumos e insecticidas de uso en salud pública, maquinaria y equipo del programa de vectores"* (fl. 99-101).

Significa lo anterior que si bien el predio y su construcción son de la entidad estatal y se adquirió y edificó con recursos estatales, no tiene como destinación el *"uso, goce y disfrute de todos los habitantes del territorio"*, o como lo dice la Unidad en sus escritos, el *"uso común de los habitantes"*, ni su *"afectación al dominio público"*. Por el contrario, de la manifestación de la propia UAESA se establece que su utilización es restringida única y exclusivamente para la entidad, en labores administrativas y operativas, como bodega con algunas instalaciones de oficinas, y que el ingreso de cualquier persona es limitado, como la permanencia en su interior.



Tales características corresponden a las de un bien fiscal. Y lo distinguen de otros, como los de naturaleza pública, o los destinados a un servicio público, o las sumas dinerarias de las entidades estatales.

Además, la UAESA no demostró que este predio específico goza de la protección contra medidas cautelares.

En consecuencia, es un inmueble embargable. Lo que se reafirma al tener en cuenta que los recursos utilizados para su adquisición y edificación también pueden ser objeto de la medida (Acápito 4.3. de estas consideraciones), se trata de un crédito producto de la declaración de existencia de relación laboral, al ser un bien al que se le aplica el régimen privado tiene su autorización legal, y se ejecuta una providencia judicial.

Así, se confirmará la providencia apelada.

4.6. No obstante, se adicionará para limitar la medida al valor del crédito que adoptó el Juzgado, esto es, la suma de \$27.515.827 (fl. 2).

4.7. Exhortos. Como quiera que la etapa siguiente dentro del proceso sería el remate, dado que el crédito ya se liquidó y fue aprobado por el *a quo*, se instará a las siguientes entidades y dependencias, para que con inmediatez y dentro de las competencias que les corresponden, requieran y prevengan al Director de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca –UAESA- sobre el deber de protección de todos los dineros y demás bienes de la entidad y del pago oportuno de las sentencias condenatorias que se profieran en su contra:

- Junta Directiva de UAESA.
- Contraloría Departamental de Arauca.
- Contraloría General de la República.
- Procuraduría General de la Nación.
- Procuraduría Regional de Arauca.
- Jefe de Control Interno de la UAESA.
- Gobernador de Arauca.

4.8. Con los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos, se tiene que ante el problema jurídico planteado, se responde que no procede revocar el auto apelado, por el cual se ordenó el embargo de un lote de terreno de propiedad de la demandada.

Pero se adicionará de conformidad con lo expresado en acápite anterior.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO. ADICIONAR el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia proferida el 24 de enero de 2019 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral de Arauca, con la siguiente determinación, y **CONFIRMAR** en todo lo demás que decidió dicha providencia:

"Limítese la medida a la suma de \$27.515.827".

SEGUNDO. EXHORTAR por Secretaría, en los términos establecidos en la parte motiva.

TERCERO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMENO

Magistrado


YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO

Magistrada


LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO

Magistrada

FL 129
Jo: 15cm
02 SEP 2019
Ryza R