

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA

Santa Marta, veintiocho (28) de enero de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

Radicado	47-001-3333-003-2013-00320-01
Demandante:	Marelvis Esther Romo Bocanegra
Demandado:	E.S.E Hospital Luisa Santiago Márquez Iguaran
Medio de control:	Ejecutivo
Asunto:	Apelación de Auto

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra la providencia de 22 de abril de 2014, por medio de la cual el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta se abstuvo de ordenar el embargo de los aportes departamentales y nacionales provenientes del Sistema General de Participaciones y de aquellas sumas embargadas que provinieran del S.G.P.

I. ANTECEDENTES

1. La señora Marelvis Romo Bocanegra, a través de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva, a fin de que se librara mandamiento de pago contra la E.S.E Hospital Luisa Santiago Márquez Iguaran de Fundación, con fundamento en la sentencia judicial proferida el 28 de octubre de 2010 por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta.

2. Mediante memorial de 28 de febrero de 2014 solicitó que se decretara medida cautelar de embargo y retención sobre los siguientes recursos:

“...I. De los dineros depositado o que llegare a tener el Hospital Luisa Santiago Márquez Iguaran en las cuentas corrientes, de ahorro, CDTS y cualquier suma de dinero en las siguientes entidades financieras: Banco BBVA en fundación, Banco BBVA en Santa Marta, Banco Sudameris en Santa Marta, Banco Agrario de Colombia en Aracataca, Banco Agrario de Colombia en Santa Marta, Banco de Bogotá en Fundación y Bancolombia en Fundación; II. Los aportes departamentales nacionales provenientes de las transferencias del Sistema General de Participaciones ya sean directas o por intermedio de la tesorería General del Departamento del Magdalena con destino a dicho Hospital Departamental; III. Los dineros provenientes de las E.P.S. e I.P.S., a quienes el Hospital presta sus servicios médicos – asistenciales a sus clientes y/o beneficiarios tales

como: SALUCOOP, COOMEVA, MUTUAL SER, SALUD TOTAL, SALUD VIDA, NUEVA EPS, COMPARTA y COOSALUD en Santa Marta y MANCOSALUD en Aracataca...”.

3. Por auto de 22 de abril de 2014¹ el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta, dispuso lo siguiente:

1. Ordénese el embargo de las sumas de dinero que tenga o llegare a tener en su favor la E.S.E. Hospital Luisa Santiago Márquez Iguaran del Municipio de Aracataca - Magdalena en las siguientes entidades bancarias: Banco BBVA, Banco Sudameris, Banco Agrario de Colombia en la ciudad de Santa Marta; Banco BBVA, Banco de Bogotá y Bancolombia en el Municipio de Fundación y Banco Agrario de Colombia en el Municipio de Aracataca.

Oficiese en tal sentido a los Gerentes de las Entidades Bancarias antes referenciadas, y hágaseles saber que se limita el embargo en la suma de NOVENTA Y SEIS MILLONES DOSCIENTOS NOVENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS CON SETENTA Y CINCO CENTAVOS M/L (\$96.293.265.075). Adviértasele que deberán consignar las sumas retenidas en la cuenta de depósitos judiciales del Banco Agrario oficina principal de la ciudad de Santa Marta a órdenes de este Juzgado, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación.

Librense los oficios correspondientes, haciendo la advertencia que en caso de desacato a esta orden, se dará lugar a la imposición de las sanciones legales. Además, que deberán abstenerse de practicar las medidas, cuando se trate de recursos del Sistema General de Participaciones conforme el artículo 21 del Decreto 28 del 10 de enero del 2008; situación que deberá comunicarse inmediatamente al Juzgado. Déjese constancia de la misma por secretaría.

2. ABSTENERSE de decretar la medida cautelar solicitada de los aportes Departamentales Nacionales Provenientes de la transferencia del Sistema general de Participación; ya sean directas o por intermedio de la Tesorería General del Departamento del Magdalena con destino a la ESE.

3. ABSTENERSE de decretar la medida cautelar solicitada respecto al embargo y retención de los dineros que recibe la E.S.E. Hospital Luisa Santiago Márquez Iguaran provenientes de las EPS e IPS, por concepto de servicios médicos asistenciales que presta a favor de SALUDCOOP COOMEVA, MUTUAL SER, SALUDTOTAL, SALUDVIDA, NUEVA EPS, COOSALUD y COMPARTA en el Distrito de Santa Marta; lo mismo con MACONSALUD en Municipio de Aracataca de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

4. Mediante memorial de 28 de abril de 2014 (fs. 14-20 del cuaderno de desembargo) el apoderado de la demandante presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia anterior; y por auto de 17 de septiembre de 2014 el Juzgado resolvió no reponer la decisión y conceder el recurso de apelación.

II. EI AUTO APELADO

Mediante auto de 22 de abril de 2014 el a quo accedió a la solicitud embargo con los siguientes argumentos:

“...De los Recursos Provenientes de las Tránsferencias del Sistema General de Participación: Por otro lado se encuentra dentro del escrito de solicitud de medidas cautelares, el embargo y retención de los aportes Departamentales Nacionales Provenientes de la transferencia del Sistema general de Participación; ya sean directas o por intermedio de la Tesorería General del Departamento del Magdalena con destino a la ESE, respecto a esto tenemos que el artículo 1º de la ley 715 del 2001 consagra

¹ Fs. 141-13 del cuaderno de medidas cautelares

que los recursos provenientes del sistema general de participaciones se encuentra constituido por los recursos transferidos por la Nación por mandato de los arts. 356 y 357 de la C.P. a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia les asigna esa ley.

De igual forma, el art. 3° de la citada ley - modificado por el artículo 1° de la Ley 1176 de 2007- señala que el Sistema General de Participaciones está conformado por una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; una participación con destinación específica para el sector salud, denominada participación para salud y una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, denominada participación para propósito general.

A su vez, el art. 57 *ibidem* señala que en ningún caso los recursos destinados a la salud podrán hacer unidad de caja con las demás rentas de la entidad territorial. Y el art. 91 *ibidem* expresa igualmente que, los recursos del sistema general de participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración se hará en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores, y que por su destinación social constitucional no podrán ser embargadas. Entonces bien, con respecto a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Corte en sentencia C-546 de 1992 considerando que se trata de un principio orientado a la conservación de los recursos necesarios para garantizar los fines del Estado Social de Derecho expresó: (...)

A su turno, la sentencia C-1154 de 2008 al analizar la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008, condicionó su constitucionalidad en el sentido de que se pueden decretar medidas cautelares para "el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia" sobre recursos de libre destinación y excepcionalmente sobre los recursos de destinación específica, no contemplándose así en dicha providencia otros casos excepcionales que sí habían sido admitidos por la jurisprudencia anterior. Es por ello, que en el sub lite dada la naturaleza del título que se ejecuta, esto es una providencia judicial para el pago de acreencias laborales, no es posible acceder al pedimento realizado por la parte ejecutante, por cuanto la normatividad vigente y la jurisprudencia en la materia, establece que no es posible embargar recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas las obligaciones de este tipo, pues se podrán embargar en primer lugar los recursos de libre destinación y excepcionalmente los de destinación específica cuando a ello hubiere lugar.

- De los Recursos Provenientes de las EPS e IPS por Servicios Médicos y Asistenciales Prestados por la ESE: Respecto a esta solicitud encontramos que se pretende el embargo y retención de los dineros que recibe la E.S.E. Hospital Luisa Santiago Márquez Iguaran provenientes de las EPS e IPS, por concepto de servicios médicos asistenciales que presta a favor de SALUDCOOP COOMEVA, MUTUAL SER, SALUDTOTAL, SALUDVIDA, NUEVA EPS, COOSALUD y COMPARTA en el Distrito de Santa Marta; lo mismo con MACONSALUD en Municipio de Aracataca.(...)

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se logra concluir que no es procedente el embargo de los recursos que manejan las entidades MUTUAL SER EPS'S, COOSALUD EPS'S, COMPARTA EPS'S y MACONSALUD, así como lo pretende la parte ejecutante, toda vez que las mismas administran recursos pertenecientes al Régimen Subsidiado destinados a cubrir la atención en salud de las personas que pertenecen a ese régimen. Aunado a ello, se tiene que los dineros del sector salud no pueden ser utilizados para fines distintos de aquéllos a los cuales estén destinados, ni ser objeto del giro ordinario de los negocios de las entidades financieras, ni formar parte de los bienes de dichos establecimientos, ni desviarse hacia fines diferentes; por lo tanto no podrán ser objeto de la medida cautelar de embargo."

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante manifestó que la entidad demandada no es una entidad territorial de las señaladas por la Ley 715 como encargada de la administración, manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones. Tampoco es una Empresa Promotora de Salud, sino justamente una Empresa Social del Estado, cuya naturaleza

jurídica fue definida el artículo 194 de la ley 100 de 1993, conforme al cual es una *“categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso”*, cuya finalidad es la prestación de servicios de salud en forma directa por el Estado.

Así las cosas, los dineros que reciben tales entidades, provienen en su mayoría de transferencias realizadas por la Nación, el departamento o el municipio para el cubrimiento de los servicios de salud a su cargo e igualmente, del cobro de los servicios que prestan a las empresas sociales del estado, tanto del régimen subsidiado como del régimen contributivo.

En segundo lugar, los recursos con los cuales las Empresas Sociales del Estado sufragan los costos operativos del servicio (salarios y prestaciones del personal asistencial), son justamente, los destinados al sector salud, toda vez que la prohibición de destinar éstos a gastos de funcionamiento solo se predica de las direcciones territoriales de salud, respecto de las cuales, el artículo 60 de la Ley 715 de 2001 permite que se financien con sus ingresos corrientes de libre destinación, no obstante que pueden destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para tal fin.

Se concluye de lo dicho, que las reglas de inembargabilidad que rigen para las entidades territoriales en relación con las rentas del SGP no son aplicables a las empresas sociales del estado, pues se reitera, éstas se dedican a la prestación y venta de servicios de salud, por lo cual el giro de los recursos que reciben de la nación, departamento o municipio para la atención de éstos pueden utilizarse para el pago de salarios y prestaciones del personal dedicado a tales servicios. En el caso de autos, a más de tratarse de un crédito judicial reconocido en una sentencia, el origen del mismo es laboral y la fuente, el pago de salarios y prestaciones dejados de percibir por la demandante durante el tiempo que estuvo cesante, con lo cual es claro que no aplican las reglas de inembargabilidad, toda vez que el cargo que ocupó como Promotora de Salud se cubre con tales rubros.

Además, el artículo 21 del Decreto 21 de 2008 direcciona las medidas cautelares a los ingresos o rentas de libre destinación, con lo cual sería imposible su materialización, pues ciertamente, tales rentas no se transfieren a las empresas sociales del Estado sino exclusivamente a las respectivas entidades territoriales (departamentos o municipios). Dicho de otro modo, los hospitales públicos no reciben recursos de libre destinación, sino los asignados a la prestación del servicio de salud al que se encuentran obligadas por la ley de su creación.

En tercer lugar, la excepcionalidad de embargar rentas de destinación específica en los casos de medidas cautelares decretadas por autoridades judiciales respecto de obligaciones laborales reconocidas en sentencia, como es el caso de autos, fue condicionada a la insuficiencia de los recursos de libre destinación. Empero, la sentencia C-1154 de 2008 por ningún lado dejó establecido que fuese el acreedor el obligado a demostrar la insuficiencia de tales rentas, o que en todos los casos se niegue el embargo sobre éstas sin consideración a si se encuentra establecido o no la insuficiencia de aquellos. En consecuencia, ese hecho correspondería demostrarlo al titular de tales rentas, es decir; a la entidad demandada.

En cuarto lugar, en lo relacionado con el embargo de los dineros que las entidades promotoras del régimen subsidiado y contributivo adeudan a la empresa social demandada, conviene tener en cuenta que lo dicho en la providencia atacada confunde el embargo de los recursos que tales entidades administran con el embargo de los dineros que estas adeudan al hospital. La inembargabilidad recae sobre los primeros, es decir; sobre los que corresponden a tales entidades y solo en lo que concierne al monto de los que se utilizan para la prestación del servicio de salud, pero no respecto de los dineros que éstas deben pagar a las instituciones prestadoras por la venta de los servicios que ofrecen. Es claro que tales recursos, en la medida en que se trasladan a las entidades respectivas en pago de servicios prestados ingresan al patrimonio de éstas últimas y en consecuencia, respecto de ellos no existe la prohibición de inembargabilidad que recae sobre los que son administrados para esos mismos efectos por las propias empresas promotoras de salud, bien del régimen subsidiado o contributivo. Y lo anterior es todavía más evidente cuando lo que se embarga no es el dinero de las empresas promotoras del régimen subsidiado sino del régimen contributivo, pues como lo expone el auto la inembargabilidad de los recursos se contrae a los primeros.

Concluyó que en el caso que nos ocupa procede el embargo solicitado para satisfacer el pago de un crédito de naturaleza laboral reconocido mediante sentencia judicial.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

El artículo 153 del C.P.A.C.A. dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

El artículo 321-8 del C. G. P., norma aplicable a los procesos ejecutivos ante esta jurisdicción establece que son apelables los autos que resuelvan sobre una medida cautelar.

4.2 El caso concreto.

El problema jurídico que plantea el recurso en estudio es el de establecer:

a) Si los aportes departamentales y nacionales provenientes de las transferencias del Sistema General de Participaciones (ya sean directas o por intermedio de la tesorería General del Departamento) con destino a la ESE demandada son embargables para satisfacer un crédito laboral judicialmente reconocido y b) si son embargables con el mismo propósito los dineros que las E.P.S. e I.P.S., destinan para pagarle a las E. S. E., por los servicios médicos – asistenciales que prestan a sus clientes y/o beneficiarios

Para resolver ese problema la Sala describirá a continuación el marco normativo y jurisprudencial aplicable al mismo.

4.2.1. Marco normativo y jurisprudencial aplicable.

Recursos del sistema general de participaciones

La Ley 715 de 2001 (diciembre 21), por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, estableció en el artículo 18 lo siguiente:

“Artículo 18. Reglamentado Parcialmente por el Decreto Nacional 3752 de 2003. 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 dineros, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera. Texto Subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-793 de 2002, en los términos de la parte motiva de la sentencia.”

Contra el aparte del artículo 18 transcrito que estableció la inembargabilidad de los recursos del sector educativo del SGP se presentó demanda que la Corte Constitucional decidió mediante sentencia C-793-02, en la cual hizo el siguiente recuento de sus decisiones previas en torno al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado:

“...La regla y la excepción frente a la inembargabilidad de los recursos del presupuesto público. La jurisprudencia constitucional

3. El artículo 16 de la Ley 38 de 1989 –en su momento la Normativa del Presupuesto General de la Nación- se refiere a la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y señala que el 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.³

Este artículo fue demandado en su oportunidad ante la Corte Suprema de Justicia, Corporación que, a partir de los principios de la Carta Política de 1886, lo declaró exequible al encontrar que el principio de inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación respetaba plenamente las normas superiores, pues era consecuencia lógica y necesaria de los principios presupuestales que consagraba la Constitución.

Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia:

(...) De acuerdo con los mandatos constitucionales que se dejan relacionados, no es posible incluir partidas que no correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados conforme a Ley anterior, lo que alteraría el balance o equilibrio presupuestal por el aumento de nuevos gastos.

Es cierto que ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio constitucional pues surge como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquellas a fines no previstos en el presupuesto nacional.

... La previsión sobre la inembargabilidad de los recursos del Tesoro Nacional... por el contrario, se debe considerar como complemento necesario para que el equilibrio fiscal, esto es, la equivalencia de los ingresos con los egresos, sea efectiva y se logre de este modo el ordenado manejo de las finanzas públicas, que según se desprende de las normas fundamentales reseñadas, no es deber discrecional del Gobierno.⁴

Posteriormente, la misma norma de la Ley 38 de 1989 fue demandada ante la Corte Constitucional. Esta Corporación, luego de advertir la inexistencia de cosa juzgada material, en la medida en que la declaratoria de exequibilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia se basó en el principio del equilibrio presupuestal, avocó el conocimiento de la demanda formulada pues este principio perdió su carácter constitucional en la Carta Política de 1991.

En la sentencia C-546 de 1992, Ms. Ps. *Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero*, la Corte expuso una serie de consideraciones preliminares (...)

De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado. Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.

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

(...) Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

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

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.

(...)En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...)

(...) La línea jurisprudencial trazada en este sentido por la sentencia C-546 de 1992, fue reiterada en las sentencias C-013 de 1993⁵, C-107 de 1993⁶, C-337 de 1993⁷, C-103 de 1994⁸ y C-263 de 1994⁹.

Así entonces, en ese momento la regla general era la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y la excepción la constituía el pago de sentencias y de actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales a cargo de las entidades oficiales, de acuerdo con las condiciones del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.¹⁰

4. Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 fue subrogado por los artículos 6 y 55 de la Ley 179 de 1994, expedida en vigencia de la nueva Carta Política. Esta ley agregó que son también inembargables las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política, es decir las contenidas en los artículos 356 a 364.

Luego el artículo 16 de la Ley 38/89 y los artículos 6 y 55 de la Ley 179/94 fueron compilados como artículo 19 del actual Estatuto Orgánico del Presupuesto -Decreto 111 de 1996-, normas hoy vigentes y que expresan lo siguiente:

Artículo 19. Inembargabilidad. *Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que*

lo conforman. (...) Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. (...).

A su vez, el artículo 19 del Decreto 111/96 fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado exequible mediante sentencia C-354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell. En esta oportunidad la Corte confirmó la aplicación del principio de inembargabilidad de las rentas y recursos de los presupuestos públicos y, en relación con las excepciones a tal principio, consideró que éstas incluyen tanto las sentencias como las demás obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo del Estado. En la parte resolutive la sentencia declara "Exequible el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea 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".

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

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

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

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

Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

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

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

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-639/96¹¹.

De acuerdo con la línea jurisprudencial descrita la regla general es la aplicación del principio de inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción el pago de sentencias y actos administrativos que contengan obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, previo el procedimiento previsto en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo. En la excepción quedaron incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral.

La línea jurisprudencial descrita se reiteró en la sentencia C-402 de 1997 y en la propia sentencia **C-793-02** al examinar específicamente el principio de inembargabilidad referido a los recursos destinados al sector educativo por la Ley 715 de 2001, donde se precisó que los recursos serían embargables si se originaban en actividades propias de dicho sector. En esta última sentencia se señaló:

“...Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715.¹⁹ El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.

8. De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones-.

Los criterios resaltados, expuestos para sustentar la constitucionalidad condicionada del artículo 18 de la Ley 715 que establecía la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados al sector educativo, se reiteraron en la sentencia **C – 566 de 2003** que decidió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 91 ibídem, del siguiente tenor literal:

Artículo 91. *Prohibición de la Unidad de caja. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. 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.** (...)*

En dicho fallo reiteró la Corte la línea jurisprudencial desarrollada hasta la sentencia C-793/02 y declaró condicionalmente “EXEQUIBLE la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, con los siguientes argumentos:

“Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la Corte estima que son totalmente aplicables en el presente caso los criterios establecidos por la Corporación en sus precedentes decisiones respecto del condicionamiento de la constitucionalidad de las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos públicos.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la sentencia C-546 de 1992.

De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual como se señaló en la sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el Estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así mismo que en materia de recursos del sistema general de participaciones la Sentencia C-793 de 2002 precisó que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos de la participación de educación a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma ley como destino de dicha participación. Y ello por cuanto permitir por la vía del embargo de recursos el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad a que más adelante se refiere la Corte respecto de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.

Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse.

Téngase en cuenta así mismo que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones.

Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser

pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.

6. El caso de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6. Aplicación de los criterios fijados en esta sentencia en materia de inembargabilidad cuando se trate de recursos que hayan sido destinados a financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico.

Frente a la afirmación del actor según la cual no existe sustento para la inembargabilidad de los recursos de la participación de propósito general que de acuerdo con el artículo 78 de la Ley 715 de 2001 los municipios de las categorías 4, 5 y 6 pueden destinar libremente para inversión u otros gastos de la administración municipal, la Corte considera necesario establecer una diferencia entre los recursos que en estas circunstancias se destinen para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y los que se destinen para otros fines.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el artículo 78 fija de manera precisa el destino de la totalidad de los recursos de la participación de propósito general con excepción de algunos porcentajes cuya destinación queda en manos de algunos municipios[27].

Cabe precisar en efecto que los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Mientras que el 72% restante de los recursos de la misma participación asignada a dichos municipios, así como el total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª y al departamento archipiélago de San Andrés y Providencia, se deberán destinar exclusivamente al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.

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

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

Mediante sentencia C-1154 de 2008 la Corte Constitucional decidió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones, el cual tiene fuerza material de ley por haberse proferido con fundamento directo en el Acto Legislativo No. 4 de 2007, “por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, el cual introdujo varias modificaciones relacionadas con los recursos del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP). El texto acusado es el siguiente:

“Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos

recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes”.

La Corte declaró exequible el texto acusado “en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”.

Para sustentar su decisión, luego de citar la línea jurisprudencial referida al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos del estado y sus excepciones y particularmente la referida a los recursos del Sistema General de Participaciones en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2001, procedió a explicar que el Acto Legislativo No. 4 de 2007, “por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, modificó varios aspectos del SGP que ponen de presente una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos, y agregó que el nuevo esquema se traduce en una mayor rigidez en lo referente al destino social de los recursos del SGP, que implica examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción, criterio que se sustentó con los siguientes argumentos:

7.- Constitucionalidad condicionada del artículo 21 del Decreto 28 de 2008

(...) El artículo objeto de examen presenta una configuración normativa diferente si se compara con las disposiciones analizadas por esta Corporación en oportunidades precedentes, en las cuales se establecía una prohibición absoluta e inflexible de embargo de recursos públicos⁵⁷¹.

En primer lugar, la norma consagra el principio general de inembargabilidad de los recursos del presupuesto de las entidades territoriales (en particular de los recursos del SGP), pero a la vez reconoce la posibilidad de adoptar medidas cautelares derivadas de obligaciones laborales. Desde esta perspectiva, a diferencia de las normas estudiadas en eventos anteriores, el Legislador ha previsto expresamente la posibilidad, por supuesto excepcional, de imponer medidas cautelares cuando así lo dispongan las autoridades judiciales.

En segundo lugar, también se prevé una fuente inmediata para hacer efectivas dichas obligaciones, pues la norma dispone que las medidas cautelares “se harán efectivas sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial”. Al respecto, la Corte ha explicado que aun cuando la Constitución hace alguna referencia a los ingresos corrientes y rentas de capital, lo cierto es que en ella no se definieron esos conceptos por lo que dicha tarea corresponde al Legislador⁵⁸¹. (...)

7.2.- En cuanto a las acusaciones de inconstitucionalidad, el demandante sostiene, en primer término, que la prohibición de embargo de los recursos del SGP desconoce los

principios y valores del Estado (Preámbulo y artículos 1 y 2 CP) y las normas relacionadas con el destino de los recursos del SGP (art. 357 CP), ya que se blindan importantes recursos de las entidades territoriales e impide hacer efectivos los derechos derivados de procesos judiciales relacionados con obligaciones laborales.

La Corte reconoce la necesidad de garantizar estos principios pero disiente de la lectura que el ciudadano hace de la norma acusada y de su alcance frente a las normas constitucionales que invoca. 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.

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

La norma acusada reconoce (en forma tácita) que la prohibición de embargo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales no es absoluta, ya que no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. De esta manera se reconoce el destino social constitucional y la necesidad de inversión efectiva de los recursos del SGP, pero en aras de garantizar el principio de efectividad de los derechos se acepta también la posibilidad de embargo de otro tipo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales.

7.3.- Los argumentos expuestos también conducen a desestimar el cargo relativo a la violación del principio de acceso efectivo a la administración de justicia (art.229 CP) y de la cláusula de respeto a los derechos adquiridos (art.58 CP). En efecto, la norma acusada apunta precisamente a compatibilizar el derecho de acceso a la justicia, la seguridad jurídica y el respeto a los derechos adquiridos, con el destino e inversión de los recursos públicos, de manera que ninguno tenga una preferencia absoluta e incondicionada sino que se haga viable su armonización y concordancia práctica. Es por ello que excepcionalmente se permite imponer medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, para asegurar con ello la cumplida ejecución de sentencias que reconocen obligaciones laborales.

Este acople de la jurisprudencia de ninguna manera supone desconocer el principio de efectividad de los derechos, en virtud del cual se ha avalado el embargo excepcional de recursos de las entidades territoriales. De lo que se trata es, simplemente, de armonizar y conciliar esos principios en el marco de la reforma introducida a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, que refuerza e insiste en la destinación social de los recursos del SGP.

Por un lado, se mantiene la posibilidad (excepcional) de imponer medidas cautelares sobre recursos de las entidades territoriales, pues de lo contrario se dejarían sin efecto los principios constitucionales antes mencionados; por el otro, se restringe su alcance a los ingresos corrientes de libre destinación, pues de lo contrario se dejaría sin efecto el destino social constitucional de los recursos del SGP. De esta manera, el embargo de los demás bienes de las entidades territoriales no queda sujeto a las restricciones propias del SGP, lo cual permite acudir a otras fuentes para asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios, sin afectar de manera desproporcionada los principios de continuidad, calidad y cobertura en materia de educación, salud, saneamiento básico y agua potable de los sectores

más vulnerables de la sociedad, que por lo mismo requieren una atención prioritaria de parte del Estado y las autoridades que lo representan.

7.4.- Con todo, la Corte observa que el artículo acusado exige a las entidades territoriales presupuestar el monto de las obligaciones a su cargo para "cancelar el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes". Al respecto es importante precisar que, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales anotadas, los créditos a cargo de las entidades territoriales deberán ser pagados conforme al procedimiento que señala la ley, particularmente las normas del Código Contencioso Administrativo (art. 176, 177 y ss) y del Código de Procedimiento Civil. De esta manera, sólo transcurrido el término allí previsto (18 meses) será posible adelantar ejecución judicial. Una vez cumplidos estos requisitos y decretada la medida cautelar se procederá al embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales.

No obstante, si bien la norma es respetuosa del ordenamiento Superior en tanto autoriza la adopción excepcional de medidas cautelares (y por ello será declarada exequible), la Sala considera necesario condicionar su alcance para excluir interpretaciones incompatibles con la Carta Política en aquellos eventos en los cuales estos recursos no sean suficientes para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial.

7.4.1.- En este sentido, una interpretación de la norma que restrinja la posibilidad de adoptar medidas cautelares únicamente sobre los ingresos corrientes de libre destinación con cargo a la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes puede hacer nugatorio el pago efectivo de dichas obligaciones, en la medida en que esos recursos sean escasos y en que la referencia a las vigencias subsiguientes torna incierto el momento en que se realizará el pago final de las acreencias. Dicha lectura de la norma es inadmisibles en perspectiva constitucional, pues desconoce el principio de efectividad de los derechos y particularmente de los créditos laborales debidamente reconocidos.

7.4.2.- Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.

En este orden de ideas, la Corte debe excluir del ordenamiento jurídico la interpretación contraria a la Constitución y declarar la constitucionalidad condicionada de la norma en los términos anteriormente señalados. (...)

Mediante sentencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional estudió una nueva demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 del Decreto 028 de 2008 fundada, entre otras razones, en que deja sin protección legal a las personas que prestan servicios o contratan obras o suministro de bienes con la Administración, relacionados con los objetivos que persigue el SGP, pues ante el incumplimiento de la entidad pública, sus derechos quedan desprotegidos porque no pueden perseguir los recursos de dicho Sistema.

En la sentencia comentada se decidió, respecto de algunos cargos, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-1154 de 2008. Para fundar esta decisión, afirmó la Corporación:

"...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[31]. 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 cubre 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 (...) 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 inexecutable 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 constitucional. En tal virtud, respecto de dichas acusaciones, en la parte resolutoria de la presente decisión ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1154 de 2008.

Se observa pues, que con relación a los recursos del sistema general de participaciones regulado por la Ley 715 de 2001, **en vigencia del Acto Legislativo No. 01 de 2001**, la jurisprudencia del Consejo de Estado estableció en las sentencias C- 793/02 y C-566/03 la inembargabilidad por regla general, y la embargabilidad excepcional en los siguientes casos: **1)** cuando se trataba de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.); **2)** cuando se trataba de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado; y **3)** cuando se trataba de obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral contenidas en sentencias o en actos administrativos. Para hacer efectivos dichos créditos era posible el embargo de los recursos destinados al sector dentro del cual se hubiera causado.

No obstante, por las razones expuestas en las sentencias C-1154/08 y C-539/10 que estudiaron el principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones previsto en la Ley 715/01 y el Decreto 08/08, en vigencia del Acto

Legislativo No. 04 de 2007, dicho principio solo cede excepcionalmente en un caso, cuando se trata de “obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”.

Destinación específica e inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud.

El Decreto 50 de 2003, Por el cual se adoptan unas medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, estableció en el artículo 8°: **“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”.

El artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005 establece: Se garantiza a todos los habitantes los derechos irrenunciables a la Seguridad Social. (...) La seguridad social solo 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 Seguridad Social para fines diferentes a ella.** (...)”

La Ley 100 de 1993 establece en su artículo 9: **“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social en salud para fines diferentes a ella.**

La Ley 1450 de 2011 establece en su artículo 275. “Deudas por concepto del régimen subsidiado. (...) Parágrafo 2. **Los recursos que la Nación y las Entidades Territoriales destinen para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables.** En consecuencia de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, las Entidades Promotoras de Salud “EPS-s” con cargo a dichos recursos cancelarán en forma prioritaria los valores adeudados por la prestación del servicio a las IPS Públicas y Privadas. (...).

Pese a la prohibición constitucional de destinar los recursos de la salud a fines distintos y a la inembargabilidad de los mismos, lo cierto es que la jurisprudencia constitucional autoriza su embargo cuando se orienta a la satisfacción de créditos laborales judicialmente reconocidos, tal como se explicará al estudiar la sentencia C- 313 de 2014, proferida por la Corte Constitucional en ejercicio del control automático, previo, integral y definitivo de las leyes estatutarias.

Desarrollos legales y jurisprudenciales posteriores.

Con posteridad a los desarrollos jurisprudenciales descritos se profirió la Ley 1437/11 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA - , que estableció en los artículos 192 y siguientes nuevas reglas sobre el cumplimiento de las sentencias o conciliaciones, y sobre el principio de inembargabilidad señaló:

“Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas:

1. Ejecutoriada la providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación cuya contingencia haya sido provisionada en el Fondo de Contingencias, la entidad obligada, en un plazo máximo de diez (10) días, requerirá al Fondo el giro de los recursos para el respectivo pago.
2. El Fondo adelantará los trámites correspondientes para girar los recursos a la entidad obligada en el menor tiempo posible, respetando el orden de radicación de los requerimientos a que se refiere el numeral anterior.
3. La entidad obligada deberá realizar el pago efectivo de la condena al beneficiario, dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de los recursos.
4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratoria a la tasa comercial.

NOTA: Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-604 de 2012.

La ordenación del gasto y la verificación de requisitos de los beneficiarios, radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, ni para el Fondo de Contingencias. En todo caso, las acciones de repetición a que haya lugar con ocasión de los pagos que se realicen con cargo al Fondo de Contingencias, deberán ser adelantadas por la entidad condenada.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento necesario con el fin de que se cumplan los términos para el pago efectivo a los beneficiarios. El incumplimiento a las disposiciones relacionadas con el reconocimiento de créditos judicialmente reconocidos y con el cumplimiento de la totalidad de los requisitos acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.

Parágrafo 2°. 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.

Por su parte, la Ley 1564/12, Código General del Proceso – C. G. P. -, establece en el artículo 594 el principio de inembargabilidad así:

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

Quando 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.

(...) 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 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.

Al referirse a las cuentas del sistema general de participación la norma mencionada aplica el principio de inembargabilidad sin establecer excepciones, lo cual podría ser interpretado como una exclusión absoluta de la posibilidad de embargar los recursos del SGP en el único caso en que la jurisprudencia constitucional – sentencias C-1154/08 y C-539/10 -, lo ha permitido, esto es, cuando se trata de créditos laborales que constan en sentencias judiciales, vencido el término previsto en la Ley.

Sin embargo, esa interpretación es errada, entre otras razones, porque su contenido normativo, independiente de que figure en un texto legal distinto, ya fue objeto de control

de constitucionalidad, y debe entenderse comprendido bajo el juicio de constitucionalidad proferido por la Corte Constitucional.

Las normas del CPACA y del CGP transcritas previamente fueron objeto de demanda de constitucionalidad y la Corte se inhibió de decidir las de fondo porque consideró que los cargos en su contra carecieron de certeza y pertinencia, y en algunos casos no se desarrolló un concepto de la violación.

Para sustentar ese pronunciamiento la Corte afirmó en **sentencia C- 543 de 21 de agosto de 2013** que el principio de inembargabilidad establecido en las normas acusadas debía interpretarse conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, lo cual significa que no tiene carácter absoluto y estaba sujeto a las excepciones establecidas en declaratorias de constitucionalidad condicionada. Del fallo comentado se extraen las siguientes afirmaciones:

“...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 Superior[3].

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 justas[4].

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[5].

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.[6]

(iv) Las anteriores excepciones son aplicables 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 básico)[7]

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 públicos[8], como lo pretende el actor.

Por todo lo anterior, el demandante se encontraba obligado a explicar, bajo la óptica de la interpretación del principio de inembargabilidad, porqué en estos eventos no son aplicables las excepciones al mismo cuando se encuentran cobijados por los pronunciamientos abstractos de constitucionalidad sobre la materia y que deben guiar la interpretación de los operadores jurídicos al resolver los casos concretos en relación con este principio. La ausencia de este argumento se evidencia en la formulación de los cargos presentados por el actor, tal y como se verá a continuación.

(...) Tampoco explica el actor porqué ante la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias condenatorias y

conciliaciones, el derecho a reclamar el pago se hace ilusorio, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

Agregado a lo anterior, puede observarse que las excepciones consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.

En tercer lugar, respecto a que el contenido del artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012, vulnera el artículo 2 Superior, esta Sala considera que el cargo carece de certeza y se basa en una hipótesis que no se deriva de la disposición acusada sino en apreciaciones subjetivas del actor, por cuanto afirmar que ante la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Regalías los particulares tendrán que limitarse a que el alcalde o el gobernador efectúe el pago de una obligación deviene en una opinión personal, cuando en este respecto existen pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional a través de los cuales se expuso que mientras dichas acreencias consten en títulos valores, tengan relación directa con las actividades específicas a las cuales están destinados dichos recursos y no se paguen dentro del término fijado de conformidad con las reglas sentadas en el Código de Procedimiento Administrativo, luego de su exigibilidad, puede acudirse a la medida de embargo (...)

En fecha aún más reciente el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMÍREZ, de 8 de mayo de 2014, Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044-00 (19717),² reiteró:

*“...Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 200818, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se 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**”¹⁹ Por lo anterior, se declaró la exequibilidad de esta norma, en el entendido que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica. Interpretación que es compatible con la Constitución Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales.*

Adicionalmente, conviene anotar que los recursos del sistema general de participaciones destinado a salud, hacen parte igualmente del sistema de seguridad social en salud.

² Mediante esta decisión se suspendió provisionalmente los efectos del numeral (iii) de la Circular 019 de 10 de mayo de 2012, aclarada por la Circular 032 de 6 de agosto del mismo año, en la que al instruir al Banco de la República y a los establecimientos de crédito acerca del procedimiento a seguir para cumplir órdenes de embargo sobre recursos inembargables la Superintendencia Financiera indica que se deben abstener de constituir el respectivo depósito judicial hasta que los organismos de control se pronuncien sobre las solicitudes preventivas o de advertencia que emitan respecto de tales órdenes. Lo anterior porque consideró que el aparte suspendido viola el numeral 11 del art. 681 del C. de P. C., según el cual el embargo se consuma con el recibo de la comunicación de la medida.

De acuerdo con el artículo 48 constitucional, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005, “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.**”

Por último, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 16 de febrero de 2015,³ por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, estableció lo siguiente en el artículo 25:

“Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”.

La inembargabilidad de los **recursos públicos que financian la salud** fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C- 313 de 2014, proferida ejercicio del control automático, previo, integral y definitivo de las leyes estatutarias.

Al estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 Cámara, “por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” contenida en la **Sentencia C-313 de 29 de mayo de 2014**. Allí se estudió el artículo 25 de dicha ley, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”.

La Corte declaró exequible el artículo 25 transcrito previas las siguientes consideraciones:

“El enunciado legal en consideración es de la órbita del legislador ordinario, pues, no se trata de una disposición que comprometa la estructura del derecho, ni establezca límites o restricciones, o fije prerrogativas respecto del mismo, sin embargo se valida su constitucionalidad por dicho aspecto conforme ya quedó explicado en el apartado 5.2.4.3..

El artículo 25 del Proyecto hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.

En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones[489], que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública.

Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, “la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés

³ Declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-634 de 2015.

común plasmado en el artículo 1° de la Carta”[490]. Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. **Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.**

En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que:

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

Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala:

“(…) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (…)”.

“(…) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (…)”.

Decidiéndose finalmente:

“Declarar **EXEQUIBLE**, en lo acusado, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”.

Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente:

“De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior[491] establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’.

En relación con dicho precepto superior la Corte constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social.

Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo.

3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud[492] como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones[493].

Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica”.

De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud.

En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: “...no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas.

La sentencia descrita, si bien enfatiza la destinación específica de los recursos destinados a la financiación de la salud, no desconoce la jurisprudencia constitucional previa que había señalado que la inembargabilidad no es una regla, **pues tiene la estructura de un principio y por ello no tiene carácter absoluto y su aplicación frente a los derechos constitucionales fundamentales está sujeta a la valoración de cada caso.**

Tampoco desconoce la sentencia transcrita, sino que prohija, la interpretación que la misma Corte hizo acerca del principio de los recursos del sistema general de participaciones en las sentencia de constitucionalidad proferidas por esa misma corporación.⁴

⁴ Mediante providencia de 3 de noviembre de 2015, dictada dentro del proceso ejecutivo radicado con el No. 27001-23-31-000-2006-00090-02 (53603), C. P. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, la Sección Tercera negó la posibilidad de embargo de recursos del sistema general de participaciones destinadas al pago de obligaciones originados en actividades relacionadas con el mismo sector. No obstante, en la misma sentencia, donde el actor reclamaba créditos originados en contratos de administración de recursos del régimen subsidiado en salud, se reconoció que la Corte Constitucional al examinar el Decreto 28/08 admitió la procedencia excepcional de las medidas cautelares para satisfacer sentencias judiciales en firme que reconocían créditos laborales.

Es evidente que la Ley estatutaria, en lo que atañe a los recursos destinados a financiar el sistema de seguridad social en salud, tiene rango superior a las leyes ordinarias, como lo es el CPACA y el C. G. P., y debe por tanto aplicarse de preferencia a dichos estatutos procesales; adicionalmente porque es norma especial y posterior.

Conclusión

El principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones y del sistema de seguridad social en salud no es absoluto y conforme a los criterios adoptados por la Corte Constitucional, aún después de la expedición del CPACA y del C. G. P., admiten que excepcionalmente puedan ser embargados para el pago de créditos laborales reconocidos en sentencias judiciales ejecutoriadas, transcurrido el término previsto en la ley para demandar su pago por vía ejecutiva, sobre los ingresos corrientes de libre destinación y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.

En el sub-lite es claro que la ESE demandada puede recibir recursos de la Nación y de las entidades territoriales - en este caso del Departamento del Magdalena y del Municipio de Aracataca -, provenientes del SGP destinado a salud, y que también recibe, por concepto de pagos prestados a los afiliados de las EPS, recursos que son de naturaleza parafiscal y, por tanto, públicos.

No son de recibo los argumentos del apelante según los cuales, cuando los recursos de las entidades de la Nación, del Departamento y del Municipio, así como de las EPS salen de su patrimonio e ingresan a las ESE desaparece su carácter de inembargable.

Lo anterior porque todos esos recursos están destinados a financiar los servicios de salud que presta la ESE y por ello están comprendidos por la regla general de inembargabilidad previsto en la Ley Estatutaria del derecho a la salud.

No obstante quedar comprendidos en dicha regla general, dado que en el sub lite se trata de embargar recursos para asegurar el pago de un crédito laboral reconocido por sentencia ejecutoriada, proferida por esta jurisdicción, procede la aplicación a dicha regla, avalada por la jurisprudencia constitucional ampliamente descrita en un acápite anterior; pago que, no sobrar anotar, no conduce a desviar los recursos de su finalidad, en tanto la demandante prestó precisamente servicios de salud a la ESE demandada.

Luego, aún si los recursos que se pretenden embargar fueran del SGP o destinados al servicio de salud, procede, conforme a lo dicho en la jurisprudencia constitucional, su embargo para el pago de un crédito laboral derivado de la prestación de servicios de salud a favor de la ESE, reconocido en sentencia judicial ejecutoriada.

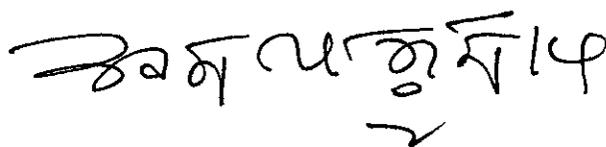
De allí que deba revocarse parcialmente la providencia apelada, **en cuanto excluyó la posibilidad de embargar los recursos provenientes del SGP y del sistema de seguridad social en salud**; por lo que la juez A - quo deberá mantener el embargo decretado sobre las dineros consignados en los bancos a que hizo referencia, sin las limitaciones que estableció respecto de los recursos previamente mencionados.

Por lo anterior, se

RESUELVE:

1. Revocar parcialmente el auto de 22 de abril de 2014, proferido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Santa Marta en el proceso de la referencia, en cuanto dispuso excluir de la medida de embargo los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y del pago de servicios médicos asistenciales prestados a favor de las EPS e IPS mencionadas en la misma providencia.
2. Ejecutoriada la presente decisión, devolver la actuación al Juzgado de origen, para que prosiga con el trámite que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS
Magistrado