



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Medio de Control: Ejecutivo
Radicación N°: 70-001-33-33-003-**2017-00153**-00
Demandante: Sindicato de Trabajadores Asociados de
Hospitales- SINTRASOHOP
Demandado: E.S.E. Centro de Salud el Roble Sucre

Asunto: Auto que decide solicitud de medidas cautelares.

1. LA PETICIÓN.

La parte ejecutante en escrito que antecede¹, como medidas cautelares, solicita se decrete el embargo y retención de las sumas de dineros que se encuentren depositadas o lleguen a depositarse en las cuentas de ahorro y corriente que figuran a nombre de la entidad ejecutada, en los siguientes establecimientos bancarios: Banco del occidente, Bancolombia, Banco BBVA, Banco AV Villa, Banco Agrario, Banco de Bogotá, Banco Davivienda, todo ellos en la ciudad de Sincelejo, y Banco Agrario de Colombia en el municipio de El Roble - Sucre

Asimismo, solicita la parte ejecutante, sean embargadas, el 30% del giro directo que hacen las entidades de salud a las EPS, Comparta, Ambu, Nueva EPS, Salud Vida, Comfasucre.

2. CONSIDERACIONES.

De conformidad al artículo 599 del Código General del Proceso "*Desde que se presenta la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado. (...)*" norma que no puede separarse del artículo 424 *ibídem* que indica que cuando la obligación es de pagar una suma líquida de dinero e intereses, la demanda podrá versar sobre ambos desde su exigibilidad hasta cuando efectivamente se efectúe el pago. Por lo tanto, para poder lograr el pago de la obligación pretendida se hace necesario acudir a la afectación de los bienes del deudor a través de las medidas cautelares, las cuales tienen como finalidad la de poner fuera del comercio los bienes, para luego destinarlos al pago de lo adeudado.

Tratándose de la ejecución de obligaciones contra entidades públicas, está claro, que opera un principio de inembargabilidad de recursos ante la prevalencia del interés general.

¹ Ver. Folio 1 del cuaderno de medidas

Tal principio de inembargabilidad, que es la regla general, se reproduce en varias normas y no solo cubre rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación (artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto), sino que también resguarda los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones (art. 21 Decreto-Ley No. 028 de 2008 y arts. 18 y 91 Ley 715 de 2001) y del Sistema General de Regalías (art. 70 Ley 1530 de 2012); incluso, el artículo 594 del CGP desarrolla un listado de bienes y rentas inembargables, algunos de los cuales aplican a las entidades públicas. Empero, su aplicación no opera de manera absoluta, sino que admite ciertas excepciones.

Es así, que en la sentencia C-1154 de 2008, se establecieron tres criterios de excepción a la regla general de inembargabilidad, de la siguiente forma:

"(...) 4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que 'en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo'.

(...) 4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), 'bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos'. (...)

4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los

títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad de Presupuesto General de la Nación. (...)"²

La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, sobre el tema de la inembargabilidad y sus excepciones, ha señalado:

"El "principio de inembargabilidad" de los recursos del sistema general de participaciones y sus excepciones.

1. En garantía de los derechos adquiridos -de acuerdo con las leyes civiles- (artículo 58 de la Constitución Política), por regla general, toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros (artículo 2488 del Código Civil).

2. No obstante el Ordenamiento contiene algunas excepciones tanto de raigambre constitucional como legal en virtud de lo indicado en el artículo 63 de la Carta Política, el cual señala:

*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación **y los demás bienes que determine la ley, son** inalienables, imprescriptibles e **inembargables**. –Resaltado fuera de texto–.*

Las excepciones de origen legal a la prenda general de garantía que constituye los bienes del deudor como respaldo de sus obligaciones, son por ejemplo las establecidas en los artículos 1677 del Código Civil, 684 del Código de Procedimiento Civil, así como las contenidas en los artículos 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, y 21 del Decreto 28 de 2008.

De estos últimos se deriva el denominado principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones con destinación específica (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Expresamente señala la normativa citada:

Decreto 111 de 1996.

Artículo 19. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. –Subrayado fuera de texto–

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del título XII de la Constitución Política.

² Asimismo, Corte Constitucional, sentencia C- 556 de 2003.

(...)

Ley 715 de 2001.

Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

Artículo 91. Prohibición de la unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Decreto 28 de 2008.

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.

"(...)".

3. Si bien el Legislador con base en el artículo 63 constitucional, como viene de verse, está facultado para expedir por razones de interés general, las normas de inembargabilidad del patrimonio que constituye el Presupuesto General de la Nación, por ejemplo: para garantizar la efectividad de la inversión social de los recursos que conforman el sistema general de participaciones; este "principio" no es absoluto, pues de advertirse desproporcionado en relación con otros fines superiores o contrario al propósito que pretende satisfacer la protección de los bienes, resulta inconstitucional la prohibición.

Ciertamente así lo consideró la Corte Constitucional en sentencias C-793 de 2002, C-563 de 2003 y C-1154 de 2008.

Mediante la primera de las providencias mencionadas fue declarado exequible el aparte demandado del artículo 18³ de la Ley 715 de 2001, en el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias

³ Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera. (Parte subrayada condicionalmente exequible).

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 su 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.

En la segunda sentencia –la C-563 de 2003-, fue declarada exequible la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo”, contenida en el primer inciso del artículo 91⁴ de Ley 715 de 2001, condicionado a 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 la 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 afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

En la tercera decisión -C-1154 de 2008- la Corte Constitucional declaró exequible 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 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”⁵

El H. Consejo de Estado, ha señalado:

“La Corte ha sostenido que este principio tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los deberes cometidos estatales. No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de: i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas

⁴ Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. . (Parte subrayada condicionalmente exequible).

⁵ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN PENAL.JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ. Magistrado ponente.AP4267-2015. Radicación n° 44031(Aprobado Acta No.259).Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015).**

y justas; ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones; y iii) títulos que provengan del Estado que reconozcan 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. Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, 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. 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 acudir 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 [...] En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso. Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, éstos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral”⁶

En el presente caso, se observa que fueron señaladas en la solicitud, varias cuentas de diferentes entidades bancarias, de las que según la parte ejecutante, la entidad accionada es propietaria de las mismas; sin embargo, no es de conocimiento la naturaleza de los dineros que se manejan en dichas cuentas, por lo tanto se reitera que si bien se accederá a la solicitud impetrada, no se podrán embargar recursos que sean inembargables por disposición legal.

Con referencia a solicitud de embargo del 30%, de los giros que realizan distintas E.P.S., a la E.S.E Centro de Salud el Roble Sucre, la misma será negada como quiera que en la petición no se especifica o determina la fuente o concepto de los recursos y/o dinero que pretende la parte ejecutante sean objeto de medida cautelar, siendo ello requisito necesario para determinar la procedencia de la medida frente a la regla general de inembargabilidad.

En consecuencia **SE DECIDE:**

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717)

PRIMERO: Ordénese el embargo y la retención de los dineros depositados en cuentas corrientes que tenga la E.S.E. Centro de Salud el Roble Sucre, con NIT N°900205773-0, en las siguientes entidades Bancarias:

Banco del occidente, Bancolombia, Banco BBVA, Banco AV Villa, Banco Agrario, Banco de Bogotá, Banco Davivienda, todo ellos en la ciudad de Sincelejo, y Banco Agrario de Colombia en el municipio el Roble - Sucre

Para la limitación de la anterior medida deberá observarse lo siguiente:

- a) El monto total del dinero retenido no podrá exceder de \$50.877.909 (art. 593-10 del C.G.P.). Con la advertencia que la medida solo procederá hasta en una tercera parte si se tratare de rentas destinadas al servicio público.
- b) No podrán retenerse recursos del Sistema General de Participaciones, de regalías, ni de rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios, con las excepciones establecidas por Consejo de Estado, en Sentencia de 30 de enero de 2003, Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera; Consejera ponente: MARÍA ELENA GIRALDO GÓMEZ; Radicación Número: 47001-23-31-000-1997- 5102-01(19137)⁷.

TERCERO: Negar la medida cautelar de embargo sobre los dineros que por giro directo percibe la ESE CENTRO DE SALUD DEL ROBRE – SUCRE.

CUARTO: Por Secretaría comuníquese esta decisión a las entidades correspondientes en la forma indicada en el art. 4 del Acuerdo 1676 de 2002 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Adviértase a las entidades oficiadas que con el recibo de la comunicación queda consumado el embargo y que las sumas retenidas deberán consignarse en la cuenta de depósitos judiciales de este Despacho dentro de los tres días siguientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ

⁷(...) Por regla general son inembargables las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación. Y aquellas son embargables para el cobro compulsivo de los siguientes créditos: *) las condenas contenidas en las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; *) los créditos laborales contenidos en actos administrativos y *) los créditos provenientes de contratos estatales. 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" cuando se trate de otros títulos. (...)” .