



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: **Proceso Ejecutivo**
Radicación N° 70- 001-33-33-003-**2014-00117-00**
Demandante: Gloria Baena Gutiérrez
Demandado: E.S.E. Hospital Local de Santiago de Tolú - Sucre.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Vista la nota Secretarial que antecede¹, se procede a resolver: i) el recurso de reposición y en subsidio de apelación² presentado por el apoderado de la parte ejecutada en contra del auto dictado el 20 de octubre de 2020 que decretó medidas cautelares³; ii) sobre la concesión del recurso de apelación formulado por el apoderado de la parte ejecutante en contra de la misma decisión

1. ANTECEDENTES:

En auto del 20 de octubre de 2020, este despacho, resolvió solicitud de medidas cautelares formuladas por el apoderado judicial de la parte ejecutante.

En la providencia se dispuso:

"PRIMERO: Amplíese la medida cautelar ordenada en el auto del 24 de mayo de 2016¹⁸ y 30 de noviembre de 2017¹⁹, ordenando la retención de los recursos de la E.S.E Hospital Santiago de Tolú que por concepto de venta de servicios adeude CAJACOPI al ente Hospitalario. Oficiése y comuníquese a dicha entidad la medida con las advertencias de ley. No se ordena oficiar a la EPS SALUDTOTAL, como quiera que dicha medida fue ordenada en auto del 30 de noviembre de 2017.

SEGUNDO: Ordénese el embargo y la retención de los dineros depositados en las cuentas de ahorro, corriente, que figuran a nombre de la entidad ejecutada, en los siguientes establecimientos bancarios: BANCO DE BOGOTÁ, BANCOLOMBIA, DAVIVIENDA, COLPATRIA, BANCO POPULAR, AV VILLAS, BANCO DEL OCCIDENTE, BANCO AGRARIO, BANCO BBVA, BANCOOMEVA, COLPATRIA Y JURISCOOP. Por secretaría, expídanse los oficios comunicando la medida a las entidades bancarias con la advertencia que, se trata de una excepción al principio de inembargabilidad, acorde con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia y con las demás prevenciones de Ley.

TERCERO: No acceder a la medida de embargo y retención sobre dineros que posea o tenga por concepto de transferencia la ESE

¹ Folio 106 del cuaderno principal.

² Concesión en caso de no accederse a la reposición presentada.

³ Folio 56 del cuaderno principal

HOSPITAL LOCAL DE SANTIAGO DE TOLÚ en la Administradora de los Recursos del Régimen General de Seguridad Social- ADRES

CUARTO: Téngase como límite de la medida cautelar, la indicada en el numeral primero del auto de 24 de mayo de 201620 . QUINTO: REQUERIR a las EPS MUTUAL SER, COMFASUCRE, COMPARTASALUD Y COOSALUD, para que den cumplimiento a la medida de embargo decretada por auto de 24 de mayo de 2016.

SEXTO: Por Secretaría comuníquese esta decisión a la entidad correspondiente 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 la entidad oficiada que con el recibo de la comunicación queda consumado el embargo y que las sumas retenidas deberán consignarse en la cuenta de depósitos judiciales N° 700012045003, del Banco Agrario Sucursal Sincelejo, dentro de los tres días siguientes”.

En contra de la decisión anterior, la parte ejecutada en tiempo, formuló recurso de reposición y en subsidio apelación, señalando: i) que los recursos que posee son de naturaleza inembargable de conformidad con el artículo 19 del decreto 1101 de 2007 y artículo 6 de la ley 179 de 1994; ii) se omitió identificar con certeza las cuentas bancario objeto de la medida cautelar.

Asimismo, la parte ejecutante en término formuló recurso de apelación en contra del auto anterior, pero en lo relacionado con la decisión de negar el embargo de los recursos provenientes del régimen general de seguridad social ADRES.

2. CONSIDERACIONES:

2.1. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN PRESENTADO POR LA PARTE EJECUTADA.

El despacho negará el recurso de reposición interpuesto contra el auto de fecha 20 de octubre de 2020 y concederá la apelación interpuesta de manera subsidiaria, con fundamento en los siguientes argumentos:

Revisado el memorial remitido vía electrónica, se considera por esta unidad judicial que no se aportan elementos jurídicos y facticos distintos a los que fueron expuestos por este despacho en la decisión judicial censurada y permitan reconsiderar la determinación adoptada y cimentada sobre los precedentes judiciales y la interpretación constitucional de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

En efecto, el argumento central de la entidad ejecutada y recurrente es que los recursos sobre los cuales se ordenó la medida cautelar de embargo es que se trata de recursos protegidos por el principio de inembargabilidad y, adicionalmente en la solicitud y orden de la medida cautelar no se cumplió mediante el cual, se negó el embargo de los dineros que son girados a la E.S.E HOSPITAL SANTIAGO DE TOLU, proveniente del ADRES.

Tal como se describió en la providencia recurrida, postura que mantendrá este despacho, el principio de inembargabilidad de dineros públicos no es absoluto porque actualmente se mantienen sub reglas de excepción, contándose dentro

de ellas, la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral y los créditos amparados en sentencia judicial, excepciones que la jurisprudencia de la CORTE CONSTITUCIONAL ha considerado son necesarias considera necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, así como para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas sentencias judiciales, como el caso que nos ocupa.

El sustento de la excepción de inembargabilidad aplicable en este caso particular, ha sido demarcado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, Consejo de Estado y la Corte Suprema, así:

En auto que resolvió un recurso de apelación de fecha 21 de julio de 2017, radicado N° 080001-23-21-000-2007-00112-02(3679-2014), Consejero Ponente: Carmelo Perdomo Cuéter, también se ha indicado:

"En conclusión, frente a eventos relacionado con la satisfacción del crédito u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados del contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivo otros principios de orden fundamental como igualdad, dignidad humana y derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del estado".

En esa línea de pensamiento, el mismo CONSEJO DE ESTADO, ha expresado:

"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 (gerentes 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 y justas; ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas 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”⁴

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C- 543 del 21 de agosto de 2013⁵, sobre el principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos, indicó:

“Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos público 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 crédito u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas

⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C. P: Jorge Octavio Ramírez. Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717).

⁵ 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. (...)

- (II) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos
- (III) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara expresa y exigible
- (IV) Las anteriores son aplicables respecto de los recursos de SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades de las cuales estaba destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”

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

"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.

(...)

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 18 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 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 91⁶ 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

⁶ 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).

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”⁷

En auto del 6 de noviembre de 2019 el Consejo de Estado, a partir de las precisiones realizadas por la Corte Constitucional sobre el principio de inembargabilidad y sus excepciones, delimita nuevamente su aplicación, indicando la vigencia de las excepciones constitucionales al principio, así⁸:

“A partir de los pronunciamientos jurisprudenciales a que se ha hecho referencia, se extrae que son excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, los créditos u obligaciones: i) de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁹; ii) aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias¹⁰; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles¹¹; y iv) los recursos de destinación específica como los provenientes del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

Al margen del análisis efectuado, en criterio de la parte ejecutada, con la expedición de la Ley 1437 de 2011 –CPACA- y 1564 de 2012 –CGP- se introdujo en el ordenamiento jurídico una nueva postura sobre el carácter inembargable de los recursos públicos. Las normativas en comento dispusieron lo siguiente:

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

(...)

Parágrafo 2o. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables,

⁷ 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).

⁸ CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá, D.C., seis (6) de noviembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 20001-23-31-000-2004-01917-02 (62544). Actor: EDNA MARGARITA CARRILLO QUIROZ Y OTROS. Demandado: NACIÓN- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

⁹ Criterio establecido en la sentencia C-546 de 1992 y reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T.262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

¹⁰ Excepción desarrollada primigeniamente en la sentencia C-354 de 1997 y reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005.

¹¹ Postura asumida inicialmente en sentencias C-103 de 1994 y C-354 de 1997, con reiteración en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003.

así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

CGP. 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.

(...)

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.

(...).

Al analizar las normas transcritas, la Sala advierte que su contenido se asemeja a las disposiciones que ya hacían parte del ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, la inembargabilidad de los rentas provenientes del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones y de los recursos asignados a los entes territoriales, aparece consagrada en los artículos 16 de la Ley 38 de 1989, 1° del Decreto 2282 de 1989, 19 del Decreto 111 de 1996, 18 de la Ley 715 de 2001, 21 del Decreto 28 de 2008 y 25 de la Ley 1751 de 2015, normas que fueron declaradas condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional en los términos expuestos en las sentencias a que se hizo referencia en esta providencia, es decir, bajo el entendido de que existen ciertas excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

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

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

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.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos¹².

¹² En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Preciso que

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

(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 básicos)¹³.

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 públicos¹⁴, como lo pretende el actor.

En ese entendido, como las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del Código General del Proceso a las que alude la impugnante presentan un contenido normativo similar al que ya fue analizado por la Corte Constitucional en las providencias que consolidaron el precedente que establece excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Sala considera que dicho criterio jurisprudencial se mantiene incólume y resulta vinculante, incluso, en vigencia de estas últimas normativas¹⁵.

En el caso concreto, se pretende la ejecución de la obligación contenida en la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2007 por el Tribunal Administrativo del Cesar, la cual quedó en firme el 28 de ese mismo mes y año. Por consiguiente, la medida de embargo decretada en primera instancia es procedente dado que se configura una de las excepciones al principio de inembargabilidad dispuesta por la jurisprudencia constitucional, toda vez que el crédito sobre el cual se funda el proceso de ejecución proviene de una sentencia debidamente ejecutoriada”

Previamente, en auto del 14 de marzo de 2019, el Consejo de Estado, sobre el mismo tema, afirmó:

"INEMBARGABILIDAD DE LAS CUENTAS DEL ESTADO - Excepción / embargo - Productos financieros de entidades estatales

[E]l legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones. Estas disposiciones normativas -e incluso algunas de igual contenido proferidas previo a la expedición de la Constitución de 1991- han sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, Corporación que ha establecido que, aunque la regla general sea la inembargabilidad de dichos recursos, hay eventos excepcionales en que se debe permitir su embargo. (...) la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos se presenta cuando lo que se reclama tiene que ver con i) la necesidad de satisfacer créditos u

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

¹³ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁴ La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

¹⁵ En el mismo sentido, consultar: Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias de 5 de julio de 2018, rad. 2018-01530-00(AC), M.P. Julio Roberto Piza Rodríguez y 8 de mayo de 2014, rad. 19717, M.P. Jorge Octavio Ramírez, y Sección Tercera, Subsección A, auto de 9 de abril de 2019, rad. 2009-00065-01(60616).

obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas , ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado.

(...) el presente proceso tiene por objeto la ejecución de una prestación consistente en el pago de unos valores contenidos en el acta de conciliación judicial aprobada por el Tribunal Administrativo del Cesar mediante auto del 31 de enero de 2013, dentro del proceso de reparación directa con radicado 20001233100420090006500; de manera que en el asunto sub examine se configura una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos establecida en la jurisprudencia constitucional, consistente en el cobro de una obligación clara, expresa y actualmente exigible contenida en una providencia judicial; y se concluye que, contrario a lo sostenido en el recurso de apelación, y en aplicación del precedente constitucional al que se hizo alusión, procede el embargo decretado por el a quo mediante auto del 15 de junio de 2017”¹⁶.

En sentencia del 17 de septiembre de 2020¹⁷, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, sobre medidas cautelares, inembargabilidad en procesos ejecutivos ante esta jurisdicción, precisó:

"4.2. Para resolver el problema jurídico planteado, es importante recordar que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos ha sido morigerado por jurisprudencia constitucional constante, consistente y pacífica.

La Corte Constitucional ha señalado que la prevalencia del interés general, que sustenta el postulado de la inembargabilidad de recursos públicos, «también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada». Por tanto, ha sostenido que el principio de inembargabilidad no es absoluto, razón por la cual estableció las excepciones que operan en caso de que se pretenda imponer medida cautelar frente a los recursos del presupuesto general de la Nación y del Sistema General de Participaciones

En lo que atañe a al presupuesto general de la Nación, el precedente constitucional está determinado por las sentencias C-546 de 1992 , C-103 de 1994 , C-354 de 1997 , C-1154 de 2008 y C-543 de 2013 , de las que deriva que la aplicación del principio de inembargabilidad se exceptúa cuando la reclamación involucra: (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral; (ii) el pago de sentencias judiciales; y (iii) el pago de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En lo que respecta a la inembargabilidad de las cuentas relacionadas con rubros del Sistema General de Participaciones, en las sentencias C-566 de 2003 , C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, se advirtió que se exceptúa la inembargabilidad de estos recursos únicamente en caso de créditos laborales judicialmente reconocidos.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802). Actor: YENI LUCÍA PALOMINO MOLINA. Demandando: NACIÓN – FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ (E) Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020). ACCIÓN DE TUTELA 11001-03-15-000-2020-00510-01. ACCIONANTE: PABLO ALBERTO PEÑA DIMARE Y OTROS. ACCIONADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA. Acción de tutela contra providencias judiciales. Defecto sustantivo y por desconocimiento del precedente. Medidas cautelares. Inembargabilidad de los recursos públicos. Proceso ejecutivo.

4.3. Comoquiera que el asunto que se estudia guarda relación con la ejecución para obtener el pago de la condena ordenada en una sentencia de responsabilidad extracontractual, conviene recordar que en la sentencia C-1154 de 2008 la Corte Constitucional motivó la excepción de inembargabilidad para estos eventos, en los siguientes términos:

"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". El razonamiento que sirvió de base a la Corte fue el siguiente:

«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)"

En la misma providencia, sobre la vigencia del precedente relativo a las excepciones al principio de inembargabilidad, el CONSEJO DE ESTADO indicó:

"4.7. De otra parte, en lo que respecta al alegato de la pérdida de vigencia del precedente constitucional relativo a la inembargabilidad de los recursos del Estado y sus excepciones, derivada de la entrada en vigencia del Código General del Proceso y de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conviene recordar que esta Sección ya se ha pronunciado al respecto en el sentido de desechar la mencionada hipótesis, por considerar que tal postura deriva de una interpretación aislada del artículo 594 del CGP, e implica dejar de lado el contenido material de las decisiones de constitucionalidad antes relacionadas y sus efectos de cosa juzgada constitucional".

Vertiendo lo anterior al caso en estudio, se observa que el título ejecutivo objeto de recaudo lo constituye una sentencia judicial, razón por la cual el crédito que se pretende ejecutar está enmarcado en las excepciones al principio de inembargabilidad sobre los recursos públicos establecidos jurisprudencialmente por la CORTE CONSTITUCIONAL y el CONSEJO DE ESTADO, no encontrando este despacho en el recurso formulado por la parte ejecutada, como previamente se indicó, razones argumentativas suficientes para modificar la regla de aplicación excepcional sobre embargo de dineros públicos adoptada en la providencia del 20 de octubre de 2020.

Ahora bien, con referencia al argumento de la no identificación de las cuentas bancarias, el artículo 83, último inciso del C.G.P, reza:

“En las demandas en que se pidan medidas cautelares se determinarán las personas o los bienes objeto de ellas, así como el lugar donde se encuentran”.

Tal como se puede ver, para acceder a la medida cautelar, el accionante debe identificar los recursos y determinar por lo menos donde se encuentran; así pues, si observamos la solicitud del accionante a folio 54 del cuaderno de medida cautelar, se tiene que en el mismo se determinó cada una de las entidades financieras donde se encontraba los recursos de la entidad accionada, por lo que el Despacho en virtud del artículo antes transcrito, accedió a la medida cautelar en el auto de 20 de octubre de 2020, de tal manera que esta solicitud no está llamada a prosperar.

Debe precisar este despacho que en manera alguna el requisito del artículo 83 del CGP, puede interpretarse como la necesidad que se describa en la solicitud de medida cautelar el número de cuenta bancaria, pues ello, no esta contemplado normativamente y por ende no se pueden crear requisitos que ni la misma ley ha previsto para la procedencia del decreto de medidas cautelares de embargo de dineros depositados en entidades bancarias.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha señalado:

"MEDIDA CAUTELAR - Exigibilidad de la plena identificación de los bienes / EXIGIBILIDAD DE IDENTIFICACIÓN DE BIENES - No se aplica cuando se trata productos financieros cuyo titular es una entidad estatal

*Según lo dispuesto en el último inciso del artículo 83 del CGP, en las demandas en que se pidan medidas cautelares deben determinarse "las personas o los bienes objeto de ellas, así como el lugar donde se encuentran". (...) aunque el citado artículo 83 del CGP impone a quien solicita una medida cautelar la carga de identificar plenamente los bienes sobre los que pretende hacerla recaer, este mismo derrotero no se puede aplicar cuando se trata del embargo de productos financieros cuyo titular sea una entidad estatal llamada a responder dentro de un proceso ejecutivo, debido a que la información que administran las entidades financieras sobre la identificación de esos productos no es de libre acceso al público y solo puede obtenerse con la previa anuencia de su titular o por orden judicial, tal como lo dispone el artículo 5° de la Ley 1266 de 2008. (...) la procedencia de la medida de embargo sobre productos financieros, contrario a lo sostenido por la Fiscalía General de la Nación en su apelación, no está supeditada a la indicación del número del producto y la entidad financiera en la que se encuentra, en la medida que se trata de información a la que no tienen libre acceso los demandantes y que puede ser requerida por parte del juez en el curso del proceso ejecutivo"*¹⁸

En tal sentido, este despacho negará el recurso de reposición y por ser procedente concederá el recurso de apelación formulado en subsidio por la parte ejecutada en contra de la decisión a cuya reposición no se accede.

¹⁸ CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. CP. MARIA ADRIANA MARIN. Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 20001-23-31-004-2009-00065-01 (59802). Actor: YENI LUCÍA PALOMINO MOLINA. Demandando: NACIÓN FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

2.2. DEL RECURSO DE APELACIÓN FORMULADO POR LA PARTE EJECUTANTE.

Con referencia al recurso de apelación presentado por el apoderado de la parte demandante contra el auto del 20 de octubre de 2020, en la que el Despacho decidió negar el embargo de los dineros que son girados a E.S.E HOSPITAL SANTIAGO DE TOLU, proveniente del sistema ADRES, se procederá a conceder el recurso interpuesto, toda vez que la providencia es susceptible del recurso de apelación y fue formulado en tiempo, por quien le asiste interés.

3. DECISIÓN:

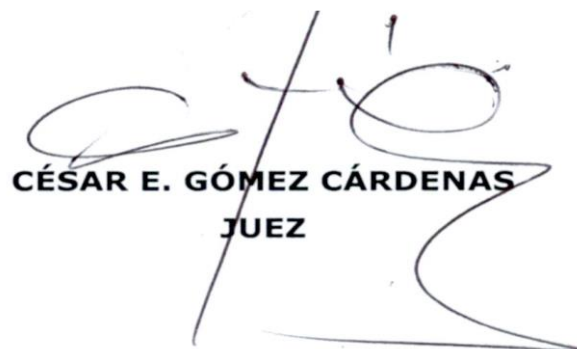
PRIMERO: No reponer el auto 20 de octubre de 2020, en atención a lo considerado.

SEGUNDO: Conceder el recurso de apelación formulado por la parte ejecutada en contra del auto proferido el 20 de octubre de 2020, por lo expuesto. El recurso se concede en el efecto devolutivo.

TERCERO: Conceder el recurso de apelación (en el efecto devolutivo) formulado por el apoderado de la parte ejecutante en contra del auto proferido el 20 de octubre de 2020, en lo relacionado con la negativa al decreto de embargo de los dineros que son girados a la E.S.E HOSPITAL SANTIAGO DE TOLU, proveniente del sistema ADRES.

CUARTO: Remítase el expediente digitalizado al H. Tribunal Administrativo de Sucre, previo reparto entre sus magistrados, para que en ejercicio de sus competencias funcionales, resuelvan los recursos formulados.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLA


CÉSAR E. GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ