

Constancia Secretarial. Manizales, 2 de febrero de 2024. Pasa a Despacho el proceso ejecutivo singular radicado con el número 2019-00091-00, informando que fue allegado el oficio No. TGM TS 436-23 calendado 15 de diciembre de 2023, suscrito por el tesorero general del municipio de Manizales, Caldas. Señora Juez, sírvase proveer,

Natalia Andrea Ramírez Montes
Secretaria

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
Manizales, Caldas, dos (02) de febrero dos mil veinticuatro (2024)

RADICADO: 2019-00091-00
PROCESO: EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTE: CONSORCIO MASTERSAR
DEMANDADO: HOSPITAL GERIATRICO SAN ISIDRO E.S.E.

Incorpórense al proceso de la referencia los siguientes documentos, para que allí obren y las partes se enteren de su contenido:

- El oficio No. TGM TS 436-23 calendado 15 de diciembre de 2023, suscrito por el tesorero general del municipio de Manizales, Caldas, cuyo contenido se PONE EN CONOCIMIENTO de las partes para los fines que estimen pertinentes, siendo así como fue informado lo siguiente:

En atención al asunto de la referencia y con ocasión al proceso citado, por medio de la presente se informa que, de acuerdo al artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 numeral 1, son inembargables 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.

Atendiendo lo precedente, la fuente de los recursos incorporados en el presupuesto de este ente territorial que financian las órdenes de pago de los contratos que se relacionan a continuación, no están clasificados en el presupuesto del Municipio de Manizales como del sistema general de participación, regalías o recursos de la seguridad social, por lo anterior, en el oficio TGM-TS 399, se indicó la fuente que los financia, los cuales son por recaudo de Zonas Azules, Estampilla Pro Adulto Mayor, Convenio Estampillas Adulto Mayor con la Gobernación de Caldas, y recursos propios del Municipio de Manizales.

CONTRATO	FUENTE DEL RECURSO QUE FINANCI LA ORDEN DE PAGO OBJETO DE LA MEDIDA DE EMBARGO	OBJETO DEL CONTRATO
2107290699	RECURSO DEL BALANCE ZONAS AZULES FONDO LOCAL SALUD PORCENTAJE QUE CORRESPONDE AL FONDO LOCAL DE SALUD - SECRETARIA DE SALUD	IMPLEMENTAR EL PROCESO DE CERTIFICACION DE DISCAPACIDAD EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES
2111111012	ZONAS AZULES-DISCAPACIDAD (ACDO 0989/2018) PORCENTAJE QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	BRINDAR ATENCION INTEGRAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN VIVIENDA, ALIMENTACION, GESTION EN SALUD, RECREACION Y VESTIDO
2111111030	RECURSOS PROPIOS	ATENCION INTEGRAL A ADULTOS MAYORES EN VIVIENDA, ALIMENTACION, GESTION EN SALUD, RECREACION Y VESTIDO
2207060659	ZONAS AZULES-DISCAPACIDAD (ACDO 0989/2018) PORCENTAJE QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	ATENCION INTEGRAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN VIVIENDA, ALIMENTACION, GESTION EN SALUD, RECREACION Y VESTIDO
2207070668	RECURSO BALANCE ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR CONVENIO ESTAMPILLA ADULTO MAYOR GOB. CALDAS	BRINDAR ATENCION INTEGRAL A ADULTOS MAYORES EN VIVIENDA, ALIMENTACION, GESTION EN SALUD, RECREACION Y VESTIDO
2301160090	ESTAMPILLA PRO ADULTO MAYOR	BRINDAR ATENCION INTEGRAL A ADULTOS MAYORES EN VIVIENDA, ALIMENTACION, GESTION EN SALUD, RECREACION Y VESTIDO
2301180117	ZONAS AZULES-DISCAPACIDAD (ACDO 0989/2018) PORCENTAJE QUE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL	BRINDAR ATENCION INTEGRAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN VIVIENDA, ALIMENTACION, GESTION EN SALUD, RECREACION Y VESTIDO

No obstante, lo anterior, se hace preciso indicar que, por parte de esta dependencia se desconoce sobre la incorporación, clasificación y tratamiento de los recursos antes referenciados una vez trasladados al HOSPITAL GERIÁTRICO SAN ISIDRO E.S.E identificado con NIT: 800.139.366-0, esto puesto que, dentro de nuestras competencias técnicas no hace parte el hacer seguimiento o tener conocimiento de la aplicación que la entidad le dé a dichos recursos.

En ese orden de ideas, no es esta la unidad competente para establecer si los recursos una vez transferidos se convierten en recursos del sistema de salud y gozan de alguna disposición legal que indique el carácter de inembargables.

Se adjunta copia en PDF de los contratos relacionados.


MARIO ALBERTO ALZÁTE ARBELÁEZ

Tesorero General
Municipio de Manizales

Por lo demás, cabe advertir que hasta el momento no se ha recibido respuesta alguna por parte del Hospital Geriátrico San Isidro E.S.E. al requerimiento efectuado a través del auto calendarado 5 de diciembre de 2023, por medio del cual se le solicitó una información en torno a la naturaleza de los dineros cancelados en favor de dicha I.P.S. respecto de los contratos puestos de presente en la misiva No. TGM TS 399-23 calendarado 2 de noviembre de 2023, para lo cual se libró el oficio No. 490 del 5 de diciembre de 2023, concediendo un término de 5 días hábiles a partir del recibo de la misiva para que la I.P.S. ejecutada procediera de conformidad.

En tal virtud, procede el Despacho a pronunciarse sobre la viabilidad de entregar los depósitos judiciales deprecados por la parte actora, como quiera que, delantamente, se dispuso recabar los elementos de juicio pertinentes con miras a establecer la naturaleza del montos dinerarios que se encuentran a órdenes del presente proceso, dejados a disposición con ocasión de la medida de embargo de remanentes que surtió efectos en el proceso ejecutivo singular con radicación No. 2020-00049-00, adelantado por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, Caldas, librándose para tal efecto el oficio No. 267 del 30 de junio de 2023, cuyo contenido fue puesto en conocimiento de las partes del presente asunto a través del auto calendarado 2 de agosto de 2023.

Pues bien, una vez analizada la información suministrada por parte de la Tesorería adscrita a la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Manizales, Caldas, se tiene que los recursos de los contratos suscritos entre el Hospital Geriátrico San Isidro E.S.E. y la administración municipal, no tienen como fuente, dentro del presupuesto del municipio correspondiente a la capital de Caldas, dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, regalías o del Sistema General de Seguridad Social, sino que devienen de un origen diverso, cuales son los recaudos de Zonas Azules, Estampilla Pro Adulto Mayor, Convenio de Estampillas Adulto Mayor con la Gobernación de Caldas, así como los recursos propios del municipio de Manizales.

En efecto, el objeto de los convenios antedichos estriba en implementar el proceso de certificación de discapacidad en el municipio de Manizales, así como brindar la atención integral a personas con discapacidad y a los adultos mayores en vivienda, alimentación, gestión en salud, recreación y vestido, de lo cual dan cuenta los diversos ejemplares de los contratos interadministrativos aportados al expediente digital, correspondientes a los contratos signados entre la I.P.S. ejecutada y la dependencia respectiva de la administración municipal de Manizales, Caldas.

A manera de ejemplo, cabe advertir que para el pago del contrato relacionado con la certificación de discapacidad en la capital de Caldas (*“IMPLEMENTAR EL PROCESO DE CERTIFICACION (SIC) DE DISCAPACIDAD EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES”*), los recursos corresponden a una partida presupuestal cuyo rubro se denomina *“Servicios Soc y personales Prevención de la Discapacidad RB”*, aclarándose, en la cláusula séptima del contrato No. 21072290699, que los *“contratos y convenios interadministrativos”* se encuentran exentos del pago de estampillas.

Igualmente, las partes suscribieron el contrato interadministrativo No. 2111111012 calendarado 11 de noviembre de 2021, en el cual se observan las funciones a cargo del contratista (Hospital Geriátrico San Isidro E.S.E.), consistentes, en resumidas cuentas, en suministrar atención integral a personas en condición de discapacidad motora y sensorial en vivienda, vestido, alimentación, actividades básicas, recreación, gestiones de salud y servicios exequial (*“BRINDA ATENCIÓN INTEGRAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN VIVIENDA, ALIMENTACIÓN, GESTIÓN EN SALUD, RECREACIÓN Y VESTIDO”*), al paso que se puso de presente que para el pago de los servicios prestados debían extractarse los fondos con cargo al certificado de disponibilidad presupuestal bajo el rubro denominado zonas azules y discapacidad (Acuerdo No. 0989/2018), así como el rotulado como servicios sociales y personal adulto mayor- discapacidad y familia (*“VF Acdo 1099/2021”*), aclarando, por otro lado, que *“...De conformidad con el Acuerdo 1083 de 2021, y la ordenanza N 816 de 2017, el presente contrato se encuentra exento del pago de las estampillas Pro Adulto Mayor, Pro Universidad, Pro Cultura y la tasa Pro Deporte...”*.

De otro lado, en el expediente milita otro contrato interadministrativo identificado con el No. 211111130, cuya finalidad es similar a la del convenio explicitado en el párrafo inmediatamente anterior, siendo sus destinatarios algunos adultos mayores ubicados en la verdad *“La Palma”*, además que para efectos del pago de los servicios prestados por el contratista era necesario efectuar la reserva de una partida presupuestal por los conceptos de *“servicios Soc. y Personal Adulto Mayor-Discapacidad-familias”* y *“Pers. Adulto Mayor-Discapacidad-familia RB”*, aclarando, por otro lado, que el acuerdo se encuentra exceptuado del pago de estampillas, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo No. 1083 de 2021.

También obra en el plenario un ejemplar del contrato interadministrativo No. 2207060659, que guarda correspondencia con el objeto del convenio interadministrativo No. 2111111012 calendarado 11 de noviembre de 2021, siendo extractados los recursos del primer acuerdo en comento, para el pago por la ejecución de los servicios prestados por el contratista, de una partida presupuestal comprendida por el rubro denominado *“Familias, pob, discapacidad y adulto mayor – Zonas az, Disca”*, al paso que se puso de presente, en la cláusula vigésimo séptima, que *“...De conformidad con el Acuerdo 1083 de 2021, y la ordenanza N 816 de 2017, el presente contrato se encuentra exento del pago de las estampillas Pro Adulto Mayor, Pro Universidad, Pro Cultura y la tasa Pro Deporte”*.

Asimismo, en el contrato interadministrativo No. 2207070668 se puso de presente que su teleología versaba sobre la prestación de unos servicios bastante similares a los descritos en el convenio interadministrativo identificado con el No. 2111111012, cuyos recursos también provienen de las partidas presupuestales correspondientes a los conceptos denominados *“Familias, población, discapacidad y adulto mayor”*, *“Familias, población discapacidad y adulto mayor-Conv.Gob”*, *“Familias, población discapacidad y adulto mayor estampilla”*, *“Familias, población discapacidad y adulto mayor Conv.Gob”*, aclarando, por otro lado, que *“...De conformidad con el Acuerdo 1083 de 2021, y la ordenanza N 816 de 2017, el presente contrato se encuentra exento (sic) del pago de las estampillas Pro Adulto Mayor, Pro Universidad, Pro Cultura y la tasa Pro*

Depoerte (sic)...”.

Del mismo modo, fue allegado un ejemplar del contrato interadministrativo No. 2301160090, cuya finalizar resulta análoga a la de convenio administrativo No. 2111111012, siendo sus destinatarios el grupo etario de los adultos mayores, amén que los fondos para cancelar el valor surgido por la contraprestación del servicio suministrado por el contratista deviene de la reserva presupuestal con cargo al rubro denominado “*Familias, población discapacidad y adulto mayor*”, aclarando, de otra parte, que “*...De conformidad con el Acuerdo 1083 de 2021, y la ordenanza N 816 de 2017, el presente contrato se encuentra exento (sic) del pago de las estampillas Pro Adulto Mayor, Pro Universidad, Pro Cultura y la tasa Pro Depoerte (sic)...”.*

Finalmente, se cuenta con el contrato interadministrativo No. 2301180117, siendo su finalidad prestar la atención integral a personas con discapacidad en vivienda, alimentación, gestión en salud, recreación y vestido, cuyos fondos para el pago del valor del convenio son extractados de una reserva presupuestal conformado por el rubro denominado “*Familias, población con discapacidad y adulto mayor*”, aclarando, de otra parte, que “*...De conformidad con el Acuerdo 1083 de 2021, y la ordenanza N 816 de 2017, el presente contrato se encuentra exento (sic) del pago de las estampillas Pro Adulto Mayor, Pro Universidad, Pro Cultura y la tasa Pro Depoerte (sic)...”.*

Conforme a lo discurrido hasta aquí, pronto se advierte que los recursos de los contratos interadministrativos de marras, en virtud de los cuales el contratista suministraba unos servicios a las personas con discapacidad y al grupo etario de los adultos mayores, provienen de unos rubros surgidos, al parecer, del propio municipio de Manizales, Caldas, que corresponde a una entidad territorial, siendo así como tales recursos estarían blindados por el principio de inembargabilidad, lo cual impediría aparentemente la entrega de las sumas de dinero en favor del Consorcio Mastersar.

No obstante, cabe recordar que el concepto de inembargabilidad aplicable a los recursos provenientes del presupuesto general de la nación no funciona como una regla infranqueable, sino que opera como principio, frente al cual caben algunas excepciones que, en caso de configurarse, permite la satisfacción del crédito de los acreedores a través del uso del mecanismo instrumental de las medidas cautelares en el marco de un proceso ejecutivo. Al respecto, conviene precisar que el numeral primero del artículo 594 del C.G.P., dispone lo siguiente:

“...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...”.

Lo que encuentra respaldo en el artículo 63 de la Constitución Política, que a continuación se cita:

“...ARTICULO 63. 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...”.

Fue así como a través de las directrices impartidas por el Órgano de Cierre en lo Constitucional, se han forjado a lo largo de los años una serie de excepciones a fin de establecer la viabilidad de decretar una medida de embargo, para lo relevante en este caso, sobre los bienes y recursos del Estado incorporados al presupuesto general de la Nación, cuales son: (i) cuando es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; (ii) lo concerniente al pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidas; y (iii) los que se originan

en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Sobre el particular el Despacho hará suyas las palabras esbozadas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de tutela proferida el 23 de enero de 2020, dentro de la radicación No. 11001-02-03-000-2020-00028-00, donde efectuó un recuento jurisprudencial sobre el tema relacionado con las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos que forman parte del presupuesto general de la nación, subrayando al respecto lo siguiente:

“...Argumentación, de la que se desprende que pasó por alto que de acuerdo con los precedentes sobre el tema, emitidos tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación, al momento de decretar el embargo de dichos recursos, le corresponde al funcionario judicial estudiar si la situación que origina la cautela se enmarca dentro de las excepciones que se han desarrollado por medio de los precedentes emitidos al respecto.

En efecto, el numeral 1º del artículo 594 del C.G. del P., prevé que además de los bienes señalados en la constitución, gozaran de inembargabilidad «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» (...)

En punto de la excepción, el alto Tribunal Constitucional inició sus pronunciamientos en la sentencia C-546 de 1992, donde estudió la legalidad de las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la ley 38 de 1989, mediante la cual se regulaba la inembargabilidad de las rentas y los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación. En tal ocasión, explicó, en términos generales, que a pesar de que dicha disposición tenía como fin la protección de los recursos económicos del Estado, lo cierto es que su aplicación irrestricta no era posible en aquellos casos en que el mencionado blindaje lesionara la efectividad de garantías de índole constitucional de unos pocos, haciendo referencia, en ese entonces, al pago de prestaciones de carácter pensional de empleados públicos.

Al respecto, la Corte Constitucional, manifestó:

En el caso que ocupa a esta Corte se presenta el problema de la existencia de una norma legal que limita la efectividad de un derecho fundamental.

En efecto, la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del interés general. Sin embargo, en el proceso de su aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos a quienes no se les niega el derecho pero tampoco se les hace efectivo. (...)

Con tal pronunciamiento, quedó establecido que cuando los empleados públicos pretendan efectivizar el pago de sus prestaciones sociales, las cuales se encuentran a cargo del Estado, es procedente el embargo de los bienes y recursos incluidos en el Presupuesto General de la Nación, constituyéndose así la primera excepción a la regla de inembargabilidad.

Con posterioridad, la Corte Constitucional emitió la sentencia C-354 de 1997 a través de la cual estudió la legalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que contemplaba la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.

En dicha ocasión, tras hacer referencia al pronunciamiento anterior y, reiterar la excepción que allí surgió, la Corte desarrolló una nueva, esta vez relacionada con el pago de créditos a cargo del Estado, con independencia de que consten en sentencias judiciales o títulos legalmente válidos, es decir, que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles.

En esta oportunidad inició el alto Tribunal Constitucional por explicar que si bien el legislador, en desarrollo de la facultad otorgada por el artículo 63 superior¹, es quién tiene la potestad de establecer cuáles son «los demás bienes» que gozan de tal privilegio, advirtió que dicha selección no podía desconocer los principios de dignidad humana, el reconocimiento de derechos fundamentales, el principio de propiedad y acceso a la justicia como medio para lograr la efectivización de los derechos que han sido violados. (...)

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.

De esa manera, surge la segunda y tercera excepción a la regla de inembargabilidad de los bienes y rentas

¹ «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.»

del Presupuesto General de la Nación, cuales son, el pago de obligaciones contenidas en sentencias emitidas en contra del Estado, y el pago de las sumas de dinero contenidas en títulos válidamente emanados del Estado.

Ahora bien, en fallo C-793 de 2002, la Corte Constitucional estudió la inembargabilidad de la que habían sido revestidos los recursos del Sistema General de Participaciones, específicamente aquella que se desprendía del artículo 18 de la ley 715 de 2001. Allí explicó que las excepciones desarrolladas en las anteriores sentencias se hacían extensivas a tales dineros, siempre y cuando el gasto y/o obligación que genere el embargo tenga origen en la actividad para la cual se hubiese destinado dichos recursos, en ese caso, educación.

Tal pronunciamiento, se ratificó y clarificó en la sentencia C-566 de 2003, pues allí la Corte luego de hacer una explicación de las partidas que integran el Sistema General de Participaciones, indicó que los dineros destinados a cada una de ellas podían ser objeto de medida cautelar, siempre que la ejecución tenga origen en obligaciones derivadas de las actividades que cada partida desarrolle. (...)

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 la 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.

Así queda claro, conforme a la jurisprudencia citada, que si bien los dineros y bienes del Presupuesto General de la Nación, por regla general gozan de inembargabilidad, lo cierto es que cuando i) se pretenda el pago de obligaciones de carácter laboral, ii) se haga exigible por vía judicial créditos contenidos en sentencias emitidas en contra del Estado, y iii) se persiga el cobro ejecutivo de sumas contenidas en documentos claros, expresos y exigibles, se materializan las excepciones frente a tal prerrogativa, y por tanto, se abre paso a la retención cautelar de dichos rubros...”.

Ciertamente, existen normas que vedan el embargo de los bienes, rentas y recursos públicos con miras a que las entidades que hacen parte del entramado estatal logren cumplir las funciones que le atañen en pro del intereses general, así como para evitar un escenario que, en últimas, exponga al Estado a una parálisis financiera que impida la consecución de sus fines esenciales, sin que, en todo caso, la persecución de ese loable propósito pueda conllevar a desconocer de tajo los derechos reconocidos a través de una sentencia judicial, siendo necesario, entonces, conciliar los intereses que evidentemente entran en pugna con los demás derechos establecidos en el elenco previsto en la Constitución Política, especialmente con la dignidad humana, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia.

Por lo tanto, dependiendo de las aristas que entrañen el muestreo de pleitos judiciales relacionados con el tema abordado y que ingresan diariamente a la judicatura, los operadores judiciales deben analizar con especial celo si la cláusula de inembargabilidad debe ceder y, de esta manera, permitir el cobro de los acreedores de sus acreencias. Despuntado lo anterior, el análisis sobre del principio de inembargabilidad se contraerá específicamente sobre los recursos que conforman los presupuestos de las entidades territoriales, justamente por ser el tipo de asunto que le concierne a este Despacho dilucidar a través de la presente providencia, como quiera que los dineros puestos a disposición del proceso compulsivo, conforme a las explicaciones esbozadas por el municipio de Manizales, a través de su Tesorero General, provienen, a grandes rasgos, de la administración municipal, sin que hagan parte, iterease, del Sistema General de Participaciones, regalías o del Sistema General de Seguridad Social.

Para emprender dicho laborío, conviene traer a cuento unos apartes del auto calendado 5 de diciembre de 2022, proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro de la radicación No. 470012333000-2017-00071-01, toda vez que en su contenido se hicieron importantes apuntes, aunque no haya sido el punto nodal a tratar en la providencia (embargo de créditos laborales de recursos del presupuesto general de la nación y de las entidades territoriales), en torno a la posibilidad de embargar recursos que dimanen de las entidades

territoriales, poniendo de presente, a la par, la imposibilidad de afectar indiscriminadamente cualquier tipo de rubro de origen público. Veamos:

2.1. “...Créditos que consten en sentencias judiciales o en otros títulos legalmente válidos

La Sentencia C-354 de 1997¹⁵ declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996,¹⁶ «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». Esta decisión se fundó en los siguientes razonamientos:

i) La regla general de inembargabilidad sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, en aras de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidos.

ii) La redacción del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 podría generar el entendimiento de que solo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados en la forma allí descrita, pero no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración; sin embargo, tal interpretación carece de justificación objetiva y razonable; por el contrario «[t]anto 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».

iii) El procedimiento previsto para el pago de las condenas decretadas en sentencias judiciales también debe aplicarse para sufragar los demás créditos a cargo del Estado, pues una conclusión diferente conduciría a judicializar las deudas del Estado que constan en un título válido emanado de aquél.

La Sala considera que las excepciones antes anotadas respecto de la aplicación de dicho principio para el Presupuesto General de la Nación también se predicán de los presupuestos de las entidades territoriales, pues el artículo 94 de la Ley 38 de 1989 (Ley Orgánica del Presupuesto) dispone que aquellas deberán seguir principios análogos a los contenidos en ese estatuto, «entre ellos, desde luego, el de la inembargabilidad, aplicable, por tanto, a los recursos y las rentas de los presupuestos seccionales».¹⁷

En igual sentido, el artículo 109 del Decreto 111 de 1996 dispuso que «[l]as entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente».

Una conclusión diferente a la antes acogida generaría una situación de desigualdad respecto de los servidores públicos territoriales y se pondrían en riesgo sus derechos laborales, la seguridad jurídica y el acceso a la administración de justicia. Además, se daría mayor valor a los derechos de quienes reclaman su cumplimiento ante la Nación, en desmedro de las garantías de quienes los exigen ante los entes territoriales.

(...)

En conclusión, el principio de inembargabilidad **no es absoluto, por ende, tratándose de créditos y obligaciones de carácter laboral**, pueden ser objeto de embargo: **a) las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación²¹ y del presupuesto de las entidades territoriales, así como los bienes y derechos de los órganos que los conforman;** y **b) los recursos que reciban las entidades descentralizadas del orden departamental a título de transferencia de la Nación o del respectivo departamento como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren, en los siguientes casos:**

i) Con el fin de sufragar las condenas reconocidas en providencias judiciales de carácter laboral.

ii) Con el fin de pagar los títulos emanados de la administración donde conste una obligación de naturaleza laboral expresa, clara y legalmente exigible.

En atención a los valores que fundan el Estado Social de Derecho y que inspiraron las Sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994, C-263 de 1994 y C-354 de 1997, la Sala concluye que las reglas de interpretación del principio de inembargabilidad establecidas en dichas providencias también deben aplicarse a las normas que se expedieron con posterioridad y que reiteraron el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, es decir, los artículos 594 (ordinal 1) del CGP,²² y 2.8.1.6.1., del Decreto 1068 de 2015,²³ ya que las normas analizadas y las nuevas contienen igual prohibición para proteger idénticas rentas, bienes y recursos, esto es, los del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, así como los bienes y derechos de los órganos que los conforman, por ende, debe atenderse el carácter vinculante de su ratio decidendi,²⁴ conforme lo ordena el artículo 48 de la Ley 270 de 1996.

Igualmente, al tenor del artículo 243 de la Carta Política, los operadores jurídicos están obligados por el efecto de la cosa juzgada material²⁵ de las sentencias de la Corte Constitucional. En consecuencia, «todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad».²⁶

Además, el marco constitucional que inspiró los aludidos pronunciamientos permanece vigente, por ende, tanto el

legislador como quienes aplican las normas deben respetar los principios, valores y derechos que fundan nuestro Estado, esto es, «la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo».²⁷

2.2. Precisiones frente a las excepciones al principio de inembargabilidad

Con posterioridad a las sentencias de constitucionalidad antes analizadas, el legislador ha introducido nuevos mandatos que impactan la aplicación de las excepciones que jurisprudencialmente se habían introducido al principio de inembargabilidad con el fin de reforzarlo frente a algunos dineros que por su destinación al gasto público social ameritan una protección especial.

A continuación, se estudiarán las reglas que el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han fijado en aras de determinar la aplicabilidad o no de las aludidas excepciones en materia de embargos de bienes, rentas y recursos públicos.

i) Conforme al artículo 2.8.1.6.1.1., del Decreto 1068 de 2015, «[c]uando un embargo de recursos incorporados en el **Presupuesto General de la Nación** sea ordenado con fundamento en lo dispuesto por el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sólo se podrá practicar sobre la cuenta o cuentas corrientes que reciban recursos del presupuesto nacional, abiertas a favor de la entidad u organismo condenado en la sentencia respectiva», es decir, que aun en las excepciones antes anotadas al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, la medida cautelar únicamente podrá recaer sobre las cuentas a que alude la norma citada.

ii) De acuerdo con los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001;²⁸ 21 del Decreto Ley 28 de 2008;²⁹ 594 (numeral 1) del CGP;³⁰ 45 de la Ley 1551 de 2012;³¹ 62 y 70 de la Ley 1530 de 2012;³² 2.6.6.1., del Decreto 1068 de 2015;³³ 357 de la Ley 1819 de 2016;³⁴ 125 y 133 de la Ley 2056 de 2020,³⁵ la medida cautelar de embargo está sujeta a las siguientes restricciones en el caso de las entidades territoriales:

a. El embargo no aplicará sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, con la aclaración de que sí procederá para el pago de créditos laborales judicialmente reconocidos³⁶ 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». Esta regla fue fijada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1154 de 2008.³⁷

b. El embargo no aplicará sobre los recursos del Sistema General de Regalías.

c. El embargo no aplicará sobre las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra.

d. En los procesos ejecutivos en que sea parte demandada un municipio solo se podrán decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución.

e. El embargo no podrá decretarse sobre sumas de dinero correspondientes a recaudos tributarios o de otra naturaleza que hagan particulares a favor de los municipios, antes de que estos hayan sido formalmente declarados y pagados por el responsable tributario correspondiente.

iii) Al tenor del parágrafo del artículo 2.8.1.6.1.1., del Decreto 1068 de 2015,

«[e]n ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito», es decir, que aun en las excepciones establecidas jurisprudencialmente al principio de inembargabilidad, la medida cautelar de embargo no podrá recaer sobre las cuentas a que alude la norma citada.³⁸

iv) Por mandato de los artículos 63 y 72 de la Constitución Política y 594 (numeral 3)³⁹ del CGP, no podrán embargarse «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 «otros bienes culturales que conforman la identidad nacional», esta regla no admite excepción alguna.

v) Por disposición de los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del CGP, son inembargables los siguientes bienes y recursos públicos:

a. Los bienes «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».⁴⁰

b. «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».

C. «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».⁴¹

d. «Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales».⁴²

En relación con la inembargabilidad de dichos bienes, rentas y recursos, la Sala advierte que de ellos no es posible predicar las excepciones al principio de inembargabilidad antes estudiadas, en razón al amplio margen de configuración normativa que le asiste al legislador, cuya voluntad fue mantener su intangibilidad en lo que respecta a la medida cautelar de embargo.

A su vez, los recursos, rentas y bienes de que tratan los numerales 3, 4, 5 y 16 del artículo 594 del CGP no han sido objeto de estudio por la Corte Constitucional y, por ende, tampoco podrían extenderse las mencionadas excepciones al amparo de la cosa juzgada, pues las normas no tienen un contenido material idéntico al de las disposiciones que fueron analizadas en sede de constitucionalidad.

VI) Conforme al artículo 195 (parágrafo 2) del CPACA,⁴³ son inembargables los dineros destinados presupuestalmente al pago de sentencias y conciliaciones, así como los recursos del Fondo de Contingencias, es decir, que las excepciones antes estudiadas tampoco aplicarán frente a estos dineros...”.

Con base en las conclusiones puestas de presente en la reseña jurisprudencial trasuntada, pronto se advierte que sobre los recursos provenientes de **entidades territoriales** también opera en el principio de inembargabilidad, pero sin coartar, en todo caso, la posibilidad que frente a tales peculios pueda procederse a aplicar una medida cautelar de embargo de orden judicial (asemejando el tratamiento dispensado a los recursos incorporados al presupuesto general de la Nación), salvo que se trate de sumas de dineros que provengan del Sistema General de Participaciones (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) o de otros rubros públicos (cuyo tema fue abordado en la providencia en cita), a causa de que el legislador, en su amplio margen de configuración normativa, les imprimió una destinación específica con miras a garantizar que las entidades oficiales puedan cumplir sus funciones y materializar los fines del Estado.

No obstante, queda la alternativa de afectar la intangibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones en aquellos asuntos en que el título ejecutivo surge con ocasión de la prestación del servicio de educación, salud, agua potable y saneamiento básico² e incluso cuando se trate de

² Al respecto, en la sentencia de tutela proferida el 19 de julio de 2023, por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la radicación No. 11001-02-03-000-2023-02392-00, subrayó lo siguiente:

“...2. Al respecto, se advierte que el Tribunal accionado, en el auto del 31 de marzo de 2023, que zanjó el asunto, citó la sentencia CSJ STC3247-2019 de esta Sala, que retomó lo decantado en el fallo CC C-543 de 2013 de la Corte Constitucional sobre la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr, entre otros, «[e]l pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos», siempre que «las obligaciones reclamadas tuvieren como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)», «lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas». El Tribunal indicó que en el sub examine era improcedente aplicar la excepción de inembargabilidad, toda vez que «el deudor no es el “Estado” sino una persona jurídica de derecho privado» y no había una seria motivación para desvirtuar la inembargabilidad de los recursos.

3. Revisada la determinación cuestionada, se observa, como se anticipó, que abordó y decidió los planteamientos que se reiteran en la tutela, bajo una interpretación plausible del ordenamiento legal vigente y un análisis razonado de las pruebas allegadas, dado que la sentencia que se presentó como título ejecutivo no se originó en las actividades a las cuales están destinados los recursos inembargables (salud, educación, agua potable y saneamiento básico), pues aquella devino de la declaración de responsabilidad civil extracontractual de la Clínica demandada, por lo que el fin perseguido era el pago de una indemnización ordenada por autoridad judicial y no de un servicio de salud propiamente dicho. Así las cosas, como las conclusiones del juez natural no se muestran abiertamente desprovistas de fundamento, carentes de soporte o manifiestamente alejadas del orden jurídico, la tutela no es viable, dado que el juez constitucional no está llamado a determinar cuáles de los planteamientos valorativos y hermenéuticos del juzgador o de las partes resultan ser los más acertados y tampoco está facultado para realizar, con ese pretexto, una revisión oficiosa del asunto, como si fuese uno de instancia...”.

En la sentencia C-543 de 2013, proferida por la H. Corte Constitucional, se precisó lo siguiente:

“...La Sala estima que le asiste razón a los Ministerios del Interior, de Hacienda, y de Minas y Energía, en que los cargos que formula el demandante carecen de un concepto de la violación, de certeza y pertinencia, porque toda su argumentación gira en torno a apreciaciones subjetivas del contenido de los apartes normativos demandados y en hipótesis que no se derivan de su texto, sumado a que el demandante parte de una indebida interpretación de las normas acusadas, pues no armoniza el conjunto de normas constitucionales y legales que protegen los recursos de naturaleza pública frente al contenido de las normas atacadas, ni hace alusión a los diversos mecanismos jurídicos consagrados en la ley a favor de los acreedores para hacer exigibles sus créditos ante las entidades del Estado; por lo anterior, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo. Las razones que fundamentan esta conclusión son las siguientes:

3.1.1.1 El artículo 63 de la Constitución dispone que “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”

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

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 Superior².

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 justas².
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos².

cobrar créditos a cargo del Estado que tienen como origen obligaciones laborales judicialmente reconocidas y que, para el último escenario en comento (obligaciones laborales), “...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...”.

De otro lado, conviene precisar que la deducción en torno a la posibilidad de embargar recursos de los entes territoriales respecto de las excepciones **generales** al principio de inembargabilidad ((i) cuando es necesario cancelar créditos u obligaciones de origen laboral, con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; (ii) **lo concerniente al pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidas**; y (iii) los que se originan en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible), tiene estribo en la solución del caso concreto abordado en el auto reproducido en líneas anteriores y que fue emitido por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, donde quedó patentizada **expresamente** la alternativa de que se abra paso la aplicabilidad de una medida cautelar de embargo respecto de los dineros originarios de un municipio (ciénaga), incluso en el caso concerniente al pago de sentencias judiciales, **sin supeditar**, salvo mejor criterio, dicho supuesto a que necesariamente la obligación sea de carácter laboral (a pesar de que en el asunto analizado el crédito cobrado en el proceso ejecutivo tenga origen laboral), siendo así como la cautela cobijó el rubro denominado impuesto predial que conforma el presupuesto general de la autoridad municipal, dejando únicamente por fuera a título de regalías. Veamos:

“...El municipio de Ciénaga (Magdalena) sostuvo que no debían embargarse los recursos que percibe por concepto de impuesto predial y de regalías que le giran las empresas Drummond Ltd., y Puerto Vale, ya que estos representaban el 90 % de sus ingresos y, además, resultaban inembargables, de conformidad con los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del Código General del Proceso. A su vez, indicó que los dineros provenientes de las regalías se estaban utilizando para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico.

Sobre el particular, resulta pertinente precisar a) que el impuesto predial unificado es un tributo que grava la propiedad raíz; su administración, recaudo y control está a cargo de los respectivos municipios;⁷¹ e integra los ingresos corrientes de dichas entidades territoriales,⁷² los cuales hacen parte del presupuesto de rentas de estas últimas;⁷³ y b) que las regalías constituyen la contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable.⁷⁴

Por otro lado, de acuerdo con los artículos 63 de la Constitución Política y 594 del Código General del Proceso, «[l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación [...]» y «[l]os 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» son inembargables.

Así las cosas, los dineros que percibe el municipio de Ciénaga (Magdalena) por concepto de impuesto predial hacen parte del presupuesto general de dicha entidad territorial. Por ende, sobre ellos es posible aplicar las excepciones al principio de inembargabilidad que ha decantado la Corte Constitucional, a saber: cuando se trate a) de créditos u obligaciones de origen laboral, en aras de efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; b) del pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en tales providencias; y c) de títulos emanados del Estado, en los

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.²

(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)²

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexistencia de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos², 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, por qué 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...”.

cuales se reconoce una obligación clara, expresa y exigible.⁷⁵

En consecuencia, como en el presente asunto se trata de lograr el pago de una obligación derivada de una relación laboral (sanción moratoria por el no pago oportuno de cesantías), la cual, además, fue reconocida mediante una sentencia judicial, **la Sala concluye que en el presente asunto sí era posible decretar la medida cautelar de embargo de los recursos que están depositados en las cuentas bancarias que determinó el a quo, los cuales percibe el municipio de Ciénaga (Magdalena) a título de impuesto predial unificado.**

Siguiendo esa línea, la Sala estima que la medida cautelar no resulta desproporcionada, debido a que el Tribunal Administrativo del Magdalena limitó el embargo de los dineros recaudados a título de impuesto predial a una tercera parte, circunstancia que le permite a la entidad territorial accionada disponer de un porcentaje razonable de los recursos que percibe por ese concepto.

Ahora bien, a diferencia de lo que se adujo en la alzada, el hecho de que los accionantes continúen trabajando al servicio de la entidad demandada no altera el supuesto de que la sanción moratoria cuyo pago se pretende obtener en el presente proceso surge de una relación laboral. De ahí que la medida de embargo sí apunta a la efectividad del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Adicionalmente, si bien el municipio accionado sostuvo que los recursos embargados son utilizados para satisfacer las necesidades de agua potable y saneamiento básico, la Sala considera que **a)** el embargo de una tercera parte de los dineros que aquel tiene depositados en sus cuentas bancarias, los cuales ha recaudado por concepto de impuesto predial, es una medida que pondera en buena forma los intereses particulares que persiguen los actores y los públicos que defiende la entidad territorial; y **b)** uno de los rubros con destinación específica del Sistema General de Participaciones va dirigido, justamente, al sector de agua potable y saneamiento básico, por lo cual estos servicios no quedarían desfinanciados con el decreto de la cautela... ”.

En igual sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el auto calendarado 6 de noviembre de 2019, dentro de la radicación No. 20001-23-31-000-2004-01917-02, de manera genérica puntualizó sobre las excepciones al principio de inembargabilidad, haciendo referencia al Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones y **de los recursos asignados a los entes territoriales**, lo siguiente:

“...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 justas³; ii) **aquellos contenidos en sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias**⁴; iii) los que provienen de títulos emanados del Estado que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles⁵; 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)⁶.

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, 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, 1º 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**

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ En el mismo sentido ver sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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: (...)

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 normativas⁷.

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...

Recapitulando, cabe recalcar nuevamente que la Tesorería adscrita a la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía de Manizales, Caldas, a través del oficio No. TGM TS 436-2023 calendado 15 de diciembre de 2023, puso de presente que “...la fuente de los recursos incorporados en el presupuesto de este ente territorial que financian las órdenes de pago de los contratos que se relacionan a continuación, **no están** clasificados en el presupuesto del Municipio de Manizales como del sistema general de participación, regalías o recursos de la seguridad social, por lo anterior, en el oficio TGM-TS 399, se indicó la fuente que los financia, los cuales son por recaudo de Zonas Azules, Estampilla Pro Adulto Mayor, Convenio Estampillas Adulto Mayor con la Gobernación de Caldas, y recursos propios del Municipio de Manizales...”.

Todo lo cual da cuenta que la medida de embargo decretada en su momento por parte del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, Caldas, en el proceso ejecutivo singular con radicación No. 2020-00049-00, y que fueron dejadas a disposición de este Despacho a causa del de la medida de embargo de remanentes decretada en este asunto, la cual surtió efectos en el pleito judicial antedicho, asomaba plausible por recaer sobre sumas de dinero que a pesar de ser tener un carácter inembargable, cabía la posibilidad, en todo caso, de **aplicar la excepción al principio de inembargabilidad referente al pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos en ellas reconocidas, como quiera que los recursos de los contratos interadministrativos de marras no versan sobre estipendios que blinden del todo su disponibilidad y que, por ende, impidan la aplicabilidad de una cautela, pudiéndose tratar de dineros que hacen parte del presupuesto general del municipio de Manizales, cuyo origen admite la medida de embargo, como viene de verse de los precedentes jurisprudenciales citados con antelación.

Con todo, la posibilidad de entregar las sumas de dinero retenidas en el presente proceso en favor de la parte ejecutante cobra mayor fuerza, si se repara en el hecho de que en la misiva No. TGM TS 436-2023 calendada 15 de diciembre de 2023, acto seguido, fue puesto en conocimiento que “...No obstante, lo anterior, se hace preciso indicar que, por parte de esta dependencia se desconoce sobre la incorporación, clasificación y tratamiento de los recursos antes referenciados una vez trasladados al HOSPITAL GERIÁTRICO SAN ISIDRO E.S.E. (...), esto puesto que, dentro de nuestras competencias técnicas no hace parte el hacer seguimiento o tener conocimiento de la aplicación que la entidad le dé a dichos recursos (...) En ese orden de ideas, no es esta unidad competente para establecer si los recursos una vez transferidos se convierten en recursos del sistema de salud y gocen de alguna disposición legal indique el carácter de inembargables...”.

De donde se sigue que, al ser transferidos los recursos con ocasión de la prestación del servicio de

⁷ 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 Ramírez, y Sección Tercera, Subsección A, auto de 9 de abril de 2019, rad. 2009-00065-01(60616).

la entidad ejecutada, podría predicarse, en principio, la pérdida de su carácter inembargable **por no ser destinados a financiar propiamente el Sistema General de Seguridad Social en Salud**, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de tutela proferida el día 22 de marzo de 2023, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la radicación No. 69796, bajo la premisa que la analogía fáctica con el presente asunto **se circunscribe solamente** a que una vez prestada la atención (en ese caso de salud), con ocasión de un contrato de servicios de salud (como en el asunto analizado por Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia), la fuente de donde proviene el recurso queda despojada de su connotación de inembargabilidad. Veamos:

“...De acuerdo con la normativa vigente y con las respuestas que los intervinientes en la presente acción constitucional, queda claro que:

i) Por la unidad de caja de la que son objeto los recursos que financian el sistema de salud en la ADRES es imposible distinguir cuáles de los mismos hacen parte del Presupuesto General de la Nación del Sistema General de Participaciones o de las cotizaciones realizadas por los afiliados al régimen contributivo, ya que todos los recursos destinados al aseguramiento en salud integran la Unidad de Pago por Capacitación.

ii) Que el giro directo corresponde al pago de los servicios de salud que las EPS realizan a las IPS.

iii) La inembargabilidad de los recursos que financian el sistema de salud se explica dada la necesidad de protegerlos hasta que cumplan **con su destinación que no es otra que la prestación de los servicios de salud**. Tal como lo señaló la ADRES en el escrito de respuesta, esa medida fue adoptada por la normativa en salud **para garantizar el flujo de recursos hacia las IPS o los prestadores de servicios de salud que son en últimas quienes brindan la atención requerida por los usuarios**.

iv) De acuerdo, con lo dispuesto por el Ministerio de Hacienda y crédito público en su escrito de intervención, teniendo en cuenta que el artículo 5° del Decreto 111 de 1996 señala que para efectos presupuestales las empresas sociales del estado se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, y que el artículo 96 *ibidem* indica que a éstas les son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto **excepto el de inembargabilidad, se debe entender que cuando los recursos que financian los servicios de salud llegan a los prestadores de servicios de salud estos son ejecutables**.

Así lo analizó, el Consejo de Estado en sentencia de julio 22 de 1997, en donde señaló:

“c) De la interpretación armónica de las distintas normas y en especial del estatuto orgánico del presupuesto nacional, puede concluirse, asimismo, que las Empresas Industriales Comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, las empresas de servicio públicos domiciliarios en cuyo capital la nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más (las que para efectos presupuestales de conformidad con el art 5° del dec 111 de 1996 se sujetan al régimen de las primeras) **y las Empresas sociales del Estado, no tienen el carácter de órganos desde la perspectiva que señala el Estatuto Orgánico del Presupuesto y por ende, según las reglas generales, son ejecutables y sus bienes sujetos a medidas cautelares**.” (...)

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala encuentra que la providencia proferida por Tribunal adolece de claras motivaciones que sustenten en debida forma la decisión tomada, por las siguientes razones:

De acuerdo con las precisiones realizadas, se tiene que una vez los dineros que gira la ADRES se encuentran a disposición del proveedor en servicios de salud, ya no tienen connotación parafiscal y pierden el carácter de inembargables, **ya que entre la EPS y el proveedor se celebra un contrato para que las primeras puedan cumplir con la atención de los servicios en salud**.

Conforme lo anterior, esta Corporación considera que se encuentra probado que la E.S.E. Hospital María Auxiliadora del Municipio de Chigorodó, en la cuenta corriente N° 618000319 del Banco de Bogotá **NO** recibe dineros girados directamente de la Nación pertenecientes al Sistema General de Participaciones para la atención en salud, sino que en principio, dichos recursos son reconocidos a la EPS para la atención de afiliados del régimen subsidiado, y gozan de beneficio de inembargabilidad hasta que son puestos a disposición de las EPS, sin embargo, una vez que son girados a los proveedores del sistema de salud, ya sea por la ADRES mediante el mecanismo de giro directo o a través de la EPS, **ya no gozan de la protección de inembargabilidad porque el giro se realiza en virtud del contrato suscrito entre la EPS y el proveedor para la prestación de servicios médicos**.

Lo anterior, permite evidenciar que no les asistió razón a las autoridades jurisdiccionales convocadas al levantar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros de propiedad de la E.S.E. María Auxiliadora del Municipio de Chigorodó, por cuanto los dineros que recibe **NO** son para el buen funcionamiento del sistema de salud, sino que obedecen a la prestación de servicios en salud en virtud del contrato pactado con las EPS.

De manera adicional, la E.S.E. no tiene la competencia de expedir la certificación de inembargabilidad, ya que, conforme lo conceptuó la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los certificados de inembargabilidad de recursos están regulados en las disposiciones generales de las leyes anuales de presupuesto y aplican para las rentas que hacen parte del presupuesto general de la Nación incluyendo los recursos del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, y que tales certificaciones son procedentes para recursos contenidos en el presupuesto general de la entidad territorial y no de sus empresas industriales y comerciales del estado, régimen al que,

para efectos presupuestales, se sujetan las Empresas Sociales del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5° del Decreto 111 de 1996.

Aunque, como se expuso, los recursos de la E.S.E. Hospital María Auxiliadora no provienen de los dineros destinados por la Nación para la atención en salud a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y por lo tanto, no ostentan el carácter de inembargables, causa curiosidad que el Tribunal haya manifestado que los dineros que recibe la E.S.E. Hospital María Auxiliadora en la cuenta objeto de discusión corresponde a dineros por los cuales se financia el régimen subsidiado, sin estudiar de fondo el origen de los recursos.

Ante el panorama descrito, la Sala estima que en el caso estudiado se estructura un error evidente que, en forma excepcional, justifica la intervención del juez constitucional en la órbita que corresponde al juez natural, debido a que en la decisión de segunda instancia no se tuvieron en cuenta las normas como tampoco la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional en relación con el giro de los recursos procedentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud a los participantes del sistema de salud y su carácter de embargabilidad o no, e igualmente se debaten derechos del orden constitucional que le asisten a la señora Denice Correa Mora, dentro del proceso ejecutivo derivado de un ordinario laboral, adelantado por la demandante en contra del recurrente de la presente acción.

En ese orden, la Sala evidencia que el despacho convocado dejó a un lado lo adocinado por la normatividad y la jurisprudencia constitucional en lo atinente al giro de los recursos del sistema de salud, en cuanto si bien la Nación destina recursos a las entidades territoriales y las EPS para la atención en salud y la garantía de acceso de los ciudadanos al PBS, estas celebran contratos con proveedores para la atención. Cuando la EPS o el ADRES mediante el mecanismo de giro directo transfieren los recursos al proveedor estos pierden el carácter de inembargabilidad en cuanto son dineros que reciben en virtud de los contratos celebrados con las EPS o las entidades territoriales para la atención de necesidades básicas...

Conforme a lo discurrido hasta aquí, se **DISPONE** acceder a la entrega a favor de la parte actora de las sumas de dinero a órdenes del presente proceso con ocasión de los depósitos judiciales dejados a disposición de este Despacho por parte del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, Caldas, dentro del proceso ejecutivo con radicado No. 2020-00049-00.

En consecuencia, tomando en consideración que se cuenta con una liquidación de crédito aprobada mediante auto calendado 18 de agosto de 2022 y la cual se encuentra en firme, este Despacho **DISPONE ordenar** la entrega de los depósitos judiciales **mencionados** a nombre del Consorcio Mastersar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 447 del C.G.P., aclarando que dichos depósitos no alcanzan a cubrir la totalidad del crédito aprobado en dicha providencia. Para tal efecto, se **DISPONE** requerir a la apoderada judicial de la parte actora a fin de que allegue la **respectiva** certificación bancaria de la cuenta a la cual será consignada la suma de dinero antedicha e informar el correo electrónico de la persona a nombre de la que se va a realizar el pago de los depósitos judiciales de acuerdo con lo dicho en precedencia, con lo cual se busca el cumplimiento de lo dispuesto en la Circular PCSJ21-15, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, puesto que el monto a entregar supera los 15 S.M.L.M.V., **como ocurre en este caso.**

Una vez sea allegada la información solicitada, por secretaría se procederá a realizar la autorización de la entrega de los títulos judiciales **mencionados** a la cuenta bancaria que sea informada.

En todo caso, sea del caso precisar que se deberá tener como abono a la deuda la suma de \$315.044.174,71 millones de pesos, con fecha de imputación del 28 de junio de 2023, data en la cual los títulos judiciales respectivos fueron puestos a disposición de este Despacho, motivo por el que para próximas ocasiones en que se presente la liquidación del crédito por alguna de las partes, deberán tener en cuenta dicho abono que deberá ser imputado primero a los intereses y luego a los capitales insolutos, **para lo cual debe seguirse lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil.**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Civil del Circuito de la ciudad de Manizales, Caldas,

RESUELVE.

PRIMERO: ACCEDER a la entrega a favor de la parte actora de las sumas de dinero a órdenes del presente proceso con ocasión de los depósitos judiciales dejados a disposición de este Despacho

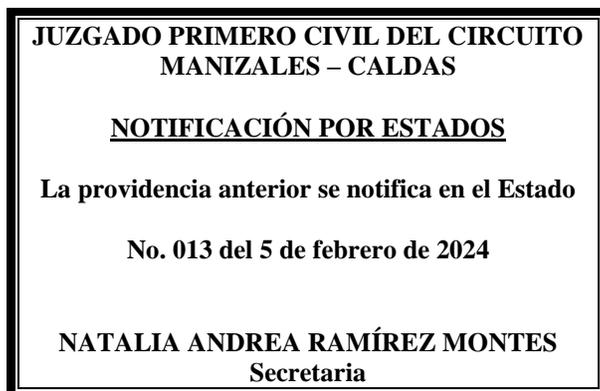
por parte del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, Caldas, dentro del proceso ejecutivo con radicado No. 2020-00049-00. En consecuencia, tomando en consideración que se cuenta con una liquidación de crédito aprobada mediante auto calendarado 18 de agosto de 2022 y la cual se encuentra en firme, este Despacho **DISPONE ordenar** la entrega de los depósitos judiciales **mencionados** a nombre **del Consorcio Mastersar**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 447 del C.G.P., aclarando que dichos depósitos no alcanzan a cubrir la totalidad del crédito aprobado en dicha providencia.

SEGUNDO: REQUERIR a la apoderada judicial de la parte actora a fin de que allegue la **respectiva** certificación bancaria de la cuenta a la cual será consignada la suma de dinero antedicha e informar el correo electrónico de la persona a nombre de la que se va a realizar el pago de los depósitos judiciales, de acuerdo con lo dicho en precedencia, con lo cual se busca el cumplimiento de lo dispuesto en la Circular PCSJ21-15, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, puesto que el monto a entregar supera los 15 S.M.L.M.V.

TERCERO: ADVERTIR que se deberá tener como abono a la deuda la suma de \$315.044.174,71 millones de pesos, con fecha de imputación del 28 de junio de 2023, data en la cual los títulos judiciales respectivos fueron puestos a disposición de este Despacho, motivo por el cual para próximas ocasiones en que se presente la liquidación del crédito debe seguirse lo dispuesto en el artículo 1653 del Código Civil.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

ELIANA MARÍA TORO DUQUE
JUEZA



Firmado Por:
Eliana Maria Toro Duque

Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 001
Manizales - Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **416ac2bb503b1e37a08e9a2bea6727efca1dc75077719e942c7a33fb9fd99800**

Documento generado en 02/02/2024 04:18:45 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>