

**INFORME SECRETARIAL:** Arauca (A), 21 de septiembre de 2020, en la fecha paso al Despacho del señor Juez el presente expediente para lo pertinente, precisando que los términos estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020, por motivo de los acuerdos dictados por el Consejo superior de la Judicatura con motivo del estado de emergencia decretado por el gobierno nacional a raíz de la pandemia por Covid 19. Sírvase proveer.



**Beatriz Adriana Vesga Villabona**  
Secretaria

## República de Colombia



### Rama Judicial

### Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Arauca

Arauca (A), 30 de septiembre de 2020

**RADICADO No.** : 81-001-33-33-002-2017-00108-00  
**DEMANDANTE** : Buenaventura Florez Pico  
**DEMANDADO** : ESE Moreno y Clavijo  
**M. CONTROL** : Ejecutivo

### Antecedentes

En cumplimiento del auto del 12 de agosto de 2020, la entidad ejecutada ratificó que la cuenta de ahorros del banco BBVA No. 064-280092, no cuenta con dineros inembargables, pese a que cuando se abrió en el año 2016 tuvo ese carácter. Con el memorial presentado anexó certificación expedida por la Tesorera de la entidad, en la que se consignó que la cuenta se había abierto con el fin de manejar dineros provenientes del Ministerio de Salud y protección social pertenecientes a recursos del plan nacional de salud rural, pero, en la actualidad la cuenta no era inembargable. Por último, solicita

nuevamente que se entreguen los títulos depositados en la cuenta del juzgado.

Por su parte, el apoderado del ejecutante solicita que se acepte el desistimiento efectuado por la ESE. Afirma que la cuenta embargada del BBVA no maneja dineros provenientes del Sistema General de Participaciones. Refiere que los recursos allí depositados ya fueron recaudados e invertidos en vigencias anteriores y no fueron certificados como provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, certificado por el “ADRES” ni por la entidad bancaria. Que la única cuenta inembargable de la entidad, es la de DAVIVIENDA.

La agente del Ministerio Público sobre el tema considera que, los recursos embargados en la cuenta bancaria antes referida son inembargables. Expone que esa cuenta se abrió en cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias, con el fin de que la ESE recibiera los giros realizados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por tal razón, los recursos allí contenidos no se transforman en recursos independientes de la entidad, sino que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, destinados de forma específica para la prestación de servicios de salud, que no pueden ser destinados a fines diferentes a los previstos en la Constitución Política y la Ley.

### **Consideraciones**

Sea lo primero indicar que el apoderado de la entidad accionada desistió del incidente de desembargo que había instaurado la entidad a través de su anterior apoderada, en el cual se alegaba que los recursos depositados en la cuenta bancaria a la que se ha hecho referencia, eran dineros inembargables.

Desde un punto de vista procesal, el art. 315 del CGP permite desistir a las partes de cualquier acto procesal, entre ellos de los incidentes, como ocurre en el presente caso. De modo que si se aplica esta norma de modo estricto, habría que concluir que debe aceptarse el desistimiento sin otra consideración adicional, ya que, además, se aportó prueba en la que se consignó que dicha cuenta ya no tiene el carácter de inembargable.

No obstante, lo anterior, cuando se trata de recursos públicos, al juez del caso le asiste un deber de garantizar que efectivamente los recursos embargados no tengan cláusula de inembargabilidad y si la tiene, que concurra alguna excepción que permita su embargo. De esta manera, no basta en este caso con la simple aplicación de la norma procesal enunciada, sino que, es necesario hacer un análisis del caso, máxime cuando el Ministerio Público señala la apertura de la cuenta bancaria fue con el fin de recibir dineros de con destinación específica provenientes de la Nación, y no es admisible su transformación a dineros propios de la entidad.

Sobre la inembargabilidad de los recursos públicos se hacen los siguientes razonamientos:

- Por regla general, los recursos del Estado no son embargables. Esta prohibición emana del art. 63 de la Constitución Política, art. 594 del CGP y de los arts. 12, 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Con base en ello, la jurisprudencia constitucional también la ha reconocido en múltiples sentencias, tales como la T-539 y C-793 de 2002, C-566, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 para mencionar algunas.

- Dentro de todos los recursos que conforman el presupuesto de la nación, se encuentran aquellos que integran el sistema general de participaciones (SGP), cuya destinación es específica a los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. Estos cuentan con cláusula de inembargabilidad contenida en el art. 91 de la Ley 715 de 2001, art. 21 del Decreto Ley 28 de 2008, el art. 594 num.1 del CGP, art. 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el art. 356 de la Constitución Política. Sobre el principio de inembargabilidad respecto de estos recursos, la Corte Constitucional ha desarrollado doctrina constitucional en sentencias tales como, la C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-313 de 2014.

- Adicional a los recursos provenientes del sistema general de participaciones, la Ley Estatutaria 1751 de 2015 art. 25 mediante la cual se

regula el derecho a la salud, estableció la prohibición de embargos a los recursos que financian el sistema de salud. Esta norma debe ser leída en concordancia con las demás citadas en el párrafo anterior, por ser las participaciones de la nación, recursos que financian también este sector.

- Pese al principio de inembargabilidad del presupuesto público, se ha reconocido también que este no es absoluto. A partir de la lectura del párrafo del art. 594 del CGP se puede concluir que excepcionalmente pueden embargarse recursos públicos. A su vez, la jurisprudencia constitucional ha definido las siguientes excepciones, a saber: i) el pago de obligaciones establecidas en sentencias judiciales<sup>1</sup>, ii) créditos u obligaciones de origen laboral<sup>2</sup>, y iii) el pago de obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en títulos que emanan del Estado<sup>3</sup>.

Ahora bien, en lo que concierne particularmente a los recursos del sistema general de participaciones, cabe hacer unas consideraciones especiales, que encuentran asidero en las sentencias de la Corte Constitucional C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-313 de 2014.

En primer lugar, la Corte ha reconocido que los recursos que componen el SGP están provistos de una protección constitucional reforzada frente a los demás recursos públicos que integran el presupuesto general de la nación. Es por tal razón, que su inembargabilidad es una medida legítima para asegurar la inversión efectiva de esos recursos.<sup>4</sup>

En la providencia de 2008, la corporación constitucional analizó la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP a la luz del Acto legislativo 01 de 2001, y luego bajo la vigencia del Acto legislativo 04 de 2007. Bajo la primera reforma constitucional, y con apoyo en la sentencia C-566 de 2003 sostuvo que, el principio de inembargabilidad no era absoluto, y bajo esa óptica, su excepción sería: **i) el pago de obligaciones contenidas en**

---

<sup>1</sup> Sentencias C-354 de 1997, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-192 de 2005, 1154 de 2008.

<sup>2</sup> sentencias C-546 de 1992, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1195 de 2004, c-1154 de 2008.

<sup>3</sup> Sentencias C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-1154 de 2008

<sup>4</sup> Ver C-1154 de 2008.

**sentencias, conciliaciones o títulos emanados del Estado con obligaciones claras, expresas y exigibles, cuya fuente fuera alguna actividad relacionada con el destino de esos recursos, esto es, educación salud, saneamiento básico y agua potable.** Pero en todo caso, antes de recurrir al embargo de estos recursos, debía acudirse en primer lugar a recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, cuando fueran estos los títulos; y solo cuando estos no fueren suficientes, se recurriría a recursos del SGP del sector correspondiente.

No obstante, una vez entró en vigencia el Acto Legislativo 04 que adicionó el art. 356 de la C.P, la corte consideró que “(...) *en el nuevo esquema (...), las reformas adoptadas se traducen en una mayor rigidez constitucional en lo referente al destino social de los recursos del SGP*”. Con base en esto, sostuvo que era “(...) *necesario mirar desde otra óptica el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción (...)*”<sup>5</sup>

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

Con base en estos argumentos, consideró que solo era admisible exceptuar del principio de inembargabilidad de recursos del SGP, **el pago de**

---

<sup>5</sup> Ibidem.

**obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial**, siempre y cuando los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad pública, y por supuesto, los previstos para el pago de sentencias, no fueran suficientes. Esto sobre la base de que la inembargabilidad no eran una regla, sino un principio, y en consecuencia, no podía ser absoluto, sino que debía conciliarse con otros principios, valores y derechos constitucionales, como la dignidad humana, los principios de efectividad de los derechos y de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia, la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros.

Posteriormente, en la sentencia C-539 de 2010, la corte se refirió a la C-1154 de 2008, y concluyó que en ella solo se estableció como regla de excepción a la inembargabilidad de los recursos del SGP, el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia. Y dejó dicho también que, pese a que en la providencia C-566 de 2003 se había avalado el embargo excepcional de estos recursos, para garantizar obligaciones relacionadas con la destinación de esos recursos (educación, salud, saneamiento básico y agua potable), en la de 2008 solo se circunscribió la excepción al pago de obligaciones laborales reconocidas por sentencia judicial. Estimó que, esa “discrepancia” estaría justificada bajo el argumento según el cual el Acto Legislativo No. 4 de 2007 revelaba una mayor preocupación del constituyente por garantizar la inversión social de los recursos del SGP, por lo cual se hacía necesario estudiar el alcance de la regla general de inembargabilidad “*desde una óptica diferente*” más rígida.

Hasta aquí puede decirse que actualmente la única excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, lo constituye el pago de obligaciones laborales reconocidas en sentencias judiciales, siempre que los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad pública, y los previstos para el pago de sentencias, no fueran suficientes.

En la sentencia C-313 de 2014, la Corte estudió la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, que pasaría a convertirse en la ley 1751 de 2015. En relación con la prohibición de embargos de recursos del sector salud contemplado en el art. 25, la corporación judicial reiteró que su

inembargabilidad era concordante con el destino social de esos recursos y con la protección que se le otorga a la salud como derecho fundamental. No obstante, adujo que sostener la inflexibilidad de ese principio puede colisionar con otros mandatos constitucionales, por lo cual, tienen asidero la operatividad de alguna excepción. Bajo esta perspectiva, expuso que la inembargabilidad debía estar en consonancia con el precedente en la materia sentado en la sentencia C-1154 de 2008 y las reglas que se fueran definiendo por la jurisprudencia. Esto quiere decir que, la excepción a la inembargabilidad de los recursos del SGP plasmada en la sentencia C-1154 sigue estando vigente.

Al condicionar la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del art. 21 del Decreto 028 de 2008, al pago solo de obligaciones laborales contenidas en sentencias judiciales, siempre y cuando los ingresos corrientes de libre destinación no fueran suficientes para su pago, cerró la posibilidad para que otras clases de títulos pudieran considerarse dentro de la excepción, tales como otras providencias judiciales, como conciliaciones o incluso actos administrativos.

Dicho esto, mal haría este juzgado en adicionar otro tipo de títulos ejecutivos diferentes a sentencias judiciales, como ocurre en el presente caso, que se trata de un auto aprobatorio de un acuerdo conciliatorio extrajudicial, aun cuando podría argumentarse que, al tratarse de una providencia que tiene efectos de cosa juzgada y constituyen un título ejecutivo, por disposición del art. 2.2.4.3.1.1.13 del Decreto Compilatorio 1069 de 2015, protegería de igual manera que una sentencia, principios tales como: seguridad jurídica, la igualdad y el acceso a la administración de justicia.

A manera de corolario, se puede afirmar que mientras el título que se pretenda ejecutar por vía judicial no sea una sentencia judicial ejecutoria que reconozca una obligación labora, no resulta procedente embargar recursos del SGP.

### **Caso Concreto**

En el caso objeto de estudio, el juzgado, a solicitud de parte, decretó el embargo de varias cuentas bancarias de la ESE Moreno y Clavijo. Una de ellas sobre la que recayó la medida fue la No. 064-280092 del banco BBVA. El embargo surtió efectos solo respecto de esta cuenta, de la cual se hizo un depósito al juzgado por valor de \$59.190.438 (fl. 46 Cdno Ppal y 15 Cdno medidas cautelares).

No obstante, en un primer momento la apoderada de la ESE, alegó que los recursos allí depositados eran inembargables porque provenían de transferencias de la Nación y anexó una certificación emitida por la subgerente administrativa u financiera de la ESE Moreno y Clavijo en la que se consignó que la cuenta bancaria referida estaba *“destinada para el manejo de Recursos Plan Nacional de Salud Rural -Resolución No. 473 de 2016, proveniente del Ministerio de Salud y Protección Social, los cuales hacen parte de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación”*.

Adicional a ello, aportó también constancia emitida por Ministerio de Salud y Protección Social en la que se indicó que a la cuenta de ahorros No. 064-280092 cuyo titular es la ESE Moreno y Clavijo se le asignan recursos incorporados en el presupuesto general de la nación con destino a *“PLAN NACIONAL DE SALUD RURAL-RESOLUCIÓN No. 4073 de 2016”*.

Con los anteriores medios de prueba, se demuestra que efectivamente los recursos que se encontraban depositados en la cuenta bancaria de la referencia eran provenientes de la Nación, cuya destinación era específica a la salud. Por consiguiente, su unidad de caja con otros recursos del presupuesto de la ESE no era posible, conforme al art. 91 de la Ley 715 de 2001. En virtud de ello, se tratan de transferencias de la Nación, cuya regla general es su inembargabilidad.

Dicho esto, al establecerse que el título que se ejecuta en este asunto no lo constituye una sentencia judicial, sino un auto que aprobó un acuerdo conciliatorio extrajudicial, no es aplicable la regla de excepción plasmada en la sentencia C-1154 de 2008, aquí reiterada.

En cuanto al argumento esbozado por el apoderado actual de la ESE Moreno y Clavijo según el cual, los recursos retenidos ya no cuentan con la prohibición de embargo, y que una vez se entreguen dichos recursos al accionante, la cuenta se clausurará; no es admisible para el despacho por lo siguiente:

- Lo que plantea la ESE es una especie de mutación en la naturaleza de los recursos, sobre la base de que la cuenta va a ser clausurada. Es decir, un cambio de embargables a no embargables. Sin embargo, esto no tiene ningún asidero, por la simple razón que, al momento del embargo, los dineros que se encontraba allí depositados eran provenientes de la Nación, con una destinación específica al sector salud. Y el hecho que la cuenta no sea ya utilizada o se vaya a clausurar, no hace mutar la naturaleza de los recursos. En conclusión, siguen siendo dineros de la Nación con destinación específica que la ESE Moreno y Clavijo debía ejecutar en el sector salud conforme lo dispuesto en la Resolución 004073 del 07 de septiembre de 2016. Por tal razón, son inembargables, con excepción de la regla aquí explicada que no se cumple en este caso, por no tratarse de una sentencia judicial la que reconoce la obligación laboral en este caso.

Por las anteriores consideraciones se negará la solicitud de entrega de títulos efectuada por el apoderado de la parte ejecutante y ejecutada, y por el contrario se ordenará el desembargo de la cuenta de ahorros No. 064-280092 del banco BBVA y la devolución de los depósitos efectuados al juzgado, los cuales serán entregados al Director de la ESE Moreno y Clavijo o quien haga sus veces.

Adicional a ello, por tratarse de recursos de la Nación transferidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social que no han sido ejecutados para el programa previsto en la Resolución 004073 de 2016, se comunicará de esta decisión al ministerio para lo que estime pertinente.

En mérito de lo expuesto se

## **RESUELVE**

**Primero:** Niéguese la solicitud de entrega del título constituido a ordenes de este despacho por valor de \$59.190.438.

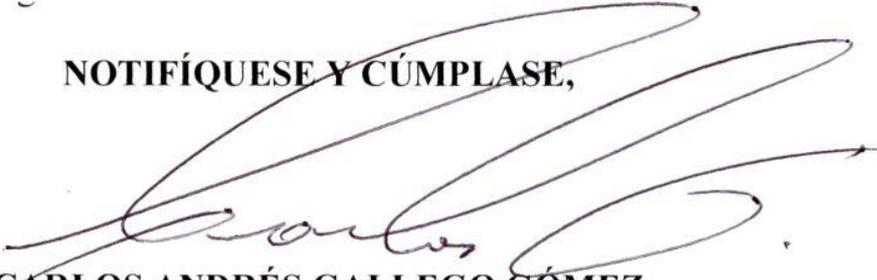
**Segundo:** Ordénese por secretaria la devolución del título anterior al Director de la ESE Moreno y Clavijo o quien haga sus veces.

**Tercero:** Ordénese el desembargo de la cuenta de ahorros No. 064-280092 del banco BBVA y líbrese el oficio correspondiente por Secretaría.

**Cuarto:** Comuníquese por secretaría, la presente decisión al Ministerio de Salud y protección Social, para lo que estime pertinente.

**Quinto:** Regístrese por Secretaría, las anotaciones pertinentes en siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**CARLOS ANDRÉS GALLEGO GÓMEZ**

Juez