



**REPÚBLICA DE COLOMBIA JUZGADO NOVENO
ADMINISTRATIVO ORAL
CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE**

Cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022)

EJECUTIVO

Radicación N° 70001-33-33-009-**2019-0000398**-00

Demandante: BIBIANA LUZ CUELLO AGUAS

Demandado: ESE CENTRO DE SALUD MAJAGUAL

Asunto: Medidas cautelares

Asunto a resolver: El apoderado de la parte ejecutante solicita como medidas cautelares:

- Embargo y retención de la tercera parte de los dineros que posea la demandada ESE CENTRO DE SALUD MAJAGUAL por parte de la administradora de recursos del sistema general de seguridad social en salud ADRESS con sede en Bogotá y Tesorería del Centro de Salud. Dineros que ingresen a la tesorería y/o cuentas por prestación de servicios en general.

- Embargo de la tercera parte de los dineros que mensualmente giran o pagan las EPS, COOSALUD, NUEVA EPS, COMFASUCRE, CAJACOPI y MUTUAL SER.

- Embargo y retención de la tercera parte de los dineros que posea la demandada ESE CENTRO DE SALUD MAJAGUAL en las siguientes entidades Bancarias de la ciudad de Sincelejo:

Banco Agrario de Colombia (Sedes Majagual y Sincelejo)

Banco BBVA

Banco de Bogotá

Banco Popular

Banco AV Villas

Banco de Occidente

Banco Colpatria

Banco Caja Social
Banco Davivienda
Banco Bancoomeva

1. CONSIDERACIONES:

1.1 Fundamento normativo y jurisprudencial de las medidas cautelares: El artículo 599 del Código General del Proceso entre otros asuntos, indica que desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.

El H. Consejo de estado ha dispuesto lo siguiente sobre la procedencia de las medidas cautelares:¹

Encuentra la Sala que la cautela dispuesta por el Tribunal es procedente en la medida que: (i) se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa; y (ii) la orden de embargo está dirigida a las sumas de dinero que llegare a tener depositada la Nación – Ministerio de Defensa - en cuentas de ahorro o corriente, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.

1.2 Cláusula general de inembargabilidad de los recursos estatales y sus excepciones: El artículo 63 de la Constitución Política de Colombia² consagra lo que se conoce como la cláusula general de inembargabilidad, predicable en relación con los bienes sobre los que la Nación ejerce dominio. En virtud de dicho canon, el Legislador Ordinario está facultado para adicionar a esa lista bienes distintos, de tal manera que la relación contenida es de corte enunciativo, no taxativo.

1 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 54001-23-33-000-2017-00596-01(63267).

Ver al respecto también CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B, Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de octubre de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 20001-23-31-000-2008-00286-02-(62828).

2 Artículo 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.

-Antes de la entrada en vigor de la Carta Magna, la Ley 38 de 1989 traía consigo la regla de inembargabilidad sobre las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación (art. 16),³ norma que analizada en sede de constitucionalidad por la recién creada H. Corte Constitucional dio lugar a la asunción de una excepción a la regla, referida al cobro de acreencias laborales a cargo del Estado, contenidas en actos administrativos o sentencias judiciales. De suerte que cuando solo se logre el pago efectivo de tal tipología de deudas usando como mecanismo el embargo bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, se admite la cautela en los términos del artículo 177 del hoy derogado Decreto 01 de 1984.⁴

-En relación con los recursos que conforman el Sistema General de Participaciones y en vigencia del Código de Procedimiento Civil, se prescribió en derredor de su inembargabilidad, amén del trámite tendiente al levantamiento de las medidas cautelares que sobre ellos se ordenara.

Precisamente, el artículo 513 del derogado Código de Procedimiento Civil, fue objeto de pronunciamiento por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-103 de 1994, con ponencia del Magistrado Jorge Arango Mejía, reiterándose la citada excepción y excluyéndose del cuerpo legal la disposición que posibilitaba la cesación de efectos de medidas cautelares sobre recursos del Presupuesto General de la Nación y negaba la procedencia de recursos contra la decisión de levantarlas.

-En otro momento, se dejó sentado que la inembargabilidad de los dineros del Presupuesto General de la Nación no se pierde por la mera circunstancia de realizarse transferencias o cesiones en favor de los entes territoriales, al entenderse que en uno y otro caso, se trata de recursos ordinarios de la Nación.⁵

-Posteriormente, el artículo 6 la Ley 179 de 1994 no solo recalcó la regla en referencia, sino que la hizo extender al patrimonio de

3 Ley 38 de 1989. Artículo 16. Inembargabilidad. Las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes.

4 Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1º de octubre de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 15 de julio de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

los órganos que lo conforman así como a las cesiones y participaciones de que hablan los artículos 356 y siguientes de la Constitución Política, modificación que dio lugar a la sentencia C-354 del 4 de agosto de 1997, con ponencia del H. Magistrado Antonio Barrera Carbonell, en la que se analizó la exequibilidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996.⁶

Se decidió por el Alto Tribunal que la excepción a la inembargabilidad cubría también los créditos derivados de actos contractuales de la administración que originen títulos legalmente válidos y ejecutables.

En ese escenario es dable decretar medidas cautelares sobre dineros del Presupuesto General de la Nación, dando prelación al rubro de sentencias y conciliaciones, si fuere el caso, y sobre bienes de las entidades u órganos que lo conforman.

-La improcedencia de cautelas sobre recursos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas es objeto de la Ley 715 de 2001, al prescribir que la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones es responsabilidad de los entes territoriales en cuentas especiales e independientes de otros ingresos sin hacer unidad de caja con los restantes ingresos.

La H. Corte Constitucional en sentencia C-793 de 2002 con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, declaró lo mencionado en el párrafo anterior como apegado a la Constitución, siempre que se entienda que los créditos derivados de actividades descritas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, contenidos en sentencias u otros títulos válidos, resultan susceptibles de ejecución y decreto de embargos sobre el presupuesto, iniciando con los destinados a pago de sentencias y conciliaciones, y en subsidio sobre aquellos pertenecientes al Sistema General de Participaciones del sector educativo.

⁶ Decreto 111 de 1996. Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).

Se precisó entonces que, tratándose de recursos del Sistema General de Participaciones del sector educación, las excepciones ya conocidas, sólo eran aplicables frente a obligaciones originadas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001.⁷

-Ahora bien, la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones viene determinada, en forma general, según se desprende del artículo 91 de la normativa en comento, norma que analizó la Corte Constitucional en sentencia C-566 de 2003, oportunidad en la que se ratificaron las excepciones establecidas con anterioridad.

En relación con el Sistema General de Participaciones, por medio del Decreto 28 de 2008 se ratifica la inembargabilidad de sus recursos y se estipula que para evitar traumatismos financieros y la prestación de los servicios que cubre, las medidas cautelares decretadas en el marco de procesos relacionados con el cobro de obligaciones laborales, recaerían en los ingresos corrientes de libre destinación de los entes territoriales.

En revisión constitucional mediante sentencia C-1154 de 2008, se mantuvo la gama de excepciones, aclarándose que el término del Código Contencioso Administrativo de ejecutabilidad respecto de entidades públicas, ha de agotarse previo a la cautela. A lo que se agregó que si los dineros pertenecientes a los ingresos de libre destinación de las entidades territoriales son insuficientes para pagarlas obligaciones, se podrá aplicar medidas cautelares sobre aquellos que tengan destinación específica.⁸

-La jurisprudencia del H. Consejo de Estado comparte el criterio de la H. Corte Constitucional al precisar **que el principio de inembargabilidad de recursos públicos no es absoluto**,⁹ acogiendo por tanto, excepciones para su aplicación, en tratándose de **pago de obligaciones laborales así como las derivadas de sentencias judiciales** – concepto dentro del que

7 Corte Constitucional. Sentencia C -566 de 15 de julio de 2003. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis

8 Corte Constitucional. Sentencia T-873 de 26 de octubre de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

9 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 22 de julio de 1997. No. de radicación: S-694. Consejero ponente: Carlos Betancur Jaramillo.

no encuadran los autos mediante los que se ordena seguir adelante la ejecución¹⁰ títulos emanados de la Administración o la satisfacción de créditos derivados de contratos estatales.¹¹

En tal dirección, ha defendido la tesis según la cual, en los eventos en que se cobre una obligación laboral no es dable denegar en forma rígida la cautela sobre recursos del Sistema General de Participaciones bajo el pretexto de que las actividades del empleado no pertenecen al sector al que corresponden las partidas presupuestales. En tales casos, ha de aplicarse lo enseñado por la Corte Constitucional en Sentencia **C-1154 de 2008**, a fin de que si los recursos de libre destinación no alcanzaren a cubrir la obligación laboral, se debe acudir a los recursos con destinación específica.¹²

Más recientemente nuestro Órgano de Cierre ha aplicado lo normado en el párrafo segundo del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011¹³ y el artículo 2.8.1.6.1.1. del Decreto 1068 de 2015,¹⁴ bajo el entendido que los recursos allí descritos son en principio inembargables. Empero, resultan susceptibles de cautela cuando se esté ante el cobro de sentencias judiciales o conciliaciones,

10 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Cuarta. 22 de julio de 2021. Radicación número: 11001-03-15-000-2021-01228-00(AC) Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto.

11 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda-Subsección B. 14 de septiembre de 2021. Radicación número: 11001-03-15-000-2021-05374-00(AC) Consejero ponente: Carmelo Perdomo Cuéter

12 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. 5 de agosto de 2021. Radicación número: 11001-03-15-000-2021-03124-00(AC). Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto.

13 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 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 2. El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria.

14 Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.6.1.1. Inembargabilidad en cuentas abiertas a favor de la Nación. Cuando 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. PARÁGRAFO. En 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.

¹⁵embargo que puede pesar además -de no ser suficientes los recursos existentes-en las cuentas corrientes y de ahorros abiertas por las entidades públicas cuando reciban recursos del Presupuesto General de la Nación.¹⁶

Así las cosas, dependiendo del título ejecutivo utilizado, la regla de la inembargabilidad de los bienes y rentas incorporados al presupuesto general de la nación sufren una excepción en aras de maximizar el derecho al acceso a la administración de justicia y a la efectividad de los créditos legalmente reconocidos a cargo del Estado.

Caso concreto: En el presente asunto se pretende la ejecución de una sentencia judicial, proferida dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que condenó a la entidad demandada al pago de prestaciones sociales, y reconoció la relación laboral existente entre las partes.

Encontrándose dentro de las excepciones para la inembargabilidad de dichas cuentas, se dispondrá proceder con la medida cautelar solicitada hasta tanto se satisfaga la obligación, esto es, se ordenará el embargo y secuestro de los dineros depositados a favor de la entidad ejecutada en las entidades señaladas por la parte actora incluso las que tengan el carácter de inembargables

El embargo se limitará hasta la suma de VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS UN MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$21.701.797)¹⁷

Finalmente, no se accederá a decretar la medida cautelar sobre dineros que maneje la administradora de recursos del sistema general de seguridad social en salud ADRESS con sede en Bogotá y Tesorería del Centro de Salud, puesto que la solicitud no es

¹⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta. 25 de marzo de 2021. Radicación número: 20001-23-33-000-2020-00484-01(AC) Consejera ponente: Rocío Araújo Oñate.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo contencioso Administrativo. Sección Tercera-Subsección B. 28 de abril de 2021. Radicación número: 47001-23-33-000-2019-00069-01(66376) A Consejero ponente: Alberto Montaña Plata.

¹⁷ Lo anterior teniendo en cuenta que el mandamiento de pago fue librado el 2 de julio de 2020, por la suma de \$14.467.865,59, a la que se le adiciona el 50% (art 593 N° 10 C.G.P).

clara, ni específica sobre qué dineros o porqué conceptos que maneje dicha administradora recaería la medida.

En consecuencia, el Juzgado, **RESUELVE:**

PRIMERO: Ordénese el embargo y retención preventivos de la tercera parte de los dineros que mensualmente giran o pagan las EPS, COOSALUD, NUEVA EPS, COMFASUCRE, CAJACOPI y MUTUAL SER, al CENTRO DE SALUD DE MAJAGUAL al ESE CENTRO DE SALUD MAJAGUAL.

SEGUNDO: Ordénese el embargo y retención preventivos de la tercera parte de los dineros que posea la demandada ESE CENTRO DE SALUD MAJAGUAL en las siguientes entidades Bancarias de la ciudad de Sincelejo:

Banco Agrario de Colombia (Sedes Majagual y Sincelejo)

Banco BBVA

Banco de Bogotá

Banco Popular

Banco AV Villas

Banco de Occidente

Banco Colpatria

Banco Caja Social

Banco Davivienda

Banco Bancoomeva

SEGUNDO: Limítese el embargo decretado hasta la suma de VEINTIUN MILLONES SETECIENTOS UN MIL SETECIENTOS NOVENTA Y SIETE PESOS M/CTE (\$21.701.797).

TERCERO: Por Secretaría, comuníquese esta decisión a las entidades arriba relacionadas, en la forma indicada en el Art. 4º del Acuerdo 1676 de 2002 en concordancia con el Acuerdo 1857 de 2003, expedidos por la Sala Administrativa del H. Consejo Superior de la Judicatura, advirtiéndose que: a) El embargo queda consumado con el recibo de la comunicación; b) Las sumas retenidas deberán consignarse en la cuenta de depósitos judiciales de este Despacho dentro de los tres (3) días siguientes a ello.

CUARTO: Negar las demás medidas cautelares solicitadas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA

Notificado en ESTADO No 008, del 07 de febrero de 2022

Firmado Por:

Silvia Rosa Escudero Barboza
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 009 Administrativa
Sincelejo - Sucre

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: **b33f6793051cfca5fa5b7c7a5122935e64d3b1ac06ad4ac65bf95ea2967c214f**

Documento generado en 04/02/2022 01:02:03 PM

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