

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA
Despacho 004

Santa Marta, veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Ejecutivo	
470013333008-2010-00527-01	
Ejecutante	Ramón Mazilli Avendaño
Ejecutado	E.S.E. Hospital San Cristóbal Ciénaga

Corresponde al Tribunal, resolver el recurso de apelación interpuesto contra la providencia de fecha 20 de septiembre de 2018, mediante la cual el Juzgado Octavo Administrativo de Santa Marta, negó el decreto de una medida cautelar.

I. Antecedentes

El señor Ramón Antonio Mazilli, mediante apoderado judicial incoó demanda ejecutiva contra la E.S.E. San Cristóbal de Ciénaga.

Solicitó que se librara mandamiento de pago por la suma de \$310'322.706.14, por concepto de capital reconocido y sus intereses.

El Juez Séptimo Administrativo, mediante proveído del 10 de junio de 2010, libró mandamiento ejecutivo por la suma solicitada. (Folio 3)

En proveído del 4 de junio de 2015, el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión, aprobó la liquidación del crédito por la suma de **\$636.383.358.52**.

Finalmente, en auto del 20 de septiembre de 2018, el Juzgado Octavo Administrativo de Santa Marta, resolvió, entre otras cosas, negar el decreto de unas medidas cautelares, en los siguientes términos:

Sobre la solicitud de dineros girados por las aseguradoras y las E.P.S.

De acuerdo a la solicitud de medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros que deban ser girados por Salud Total EPS, FAMISANAR EPS, Nueva EPS, SANITAS EPS, COOSALUD, Mutual Ser EPS, CAJACOPI EPS, Barrios Unidos de Quibdó EPS, COMPARTA, ASMET SALUD, EMDISALUD, EPS CONDOR, SEGUROS DEL ESTADO S.A., AXA COLPATRIA S.A., BNP PARIBAS, La Previsora S.A., Positiva S.A., Liberty Seguros S.A., MAPFRE S.A., Allianz Seguros S.A., Aseguradora Solidaria Ltda., QEB Seguros S.A., Mundial de Seguros S.A., a la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, el *a-quo*, previo estudio del principio general de inembargabilidad de los recursos públicos, consideró que los recursos sobre los que recae dicha medida son inembargables, en virtud de lo previsto en el artículo 594 del CGP y, acogiendo el precedente vertical fijado por este Tribunal en proveído del 14 de marzo de 2018, con ponencia de la doctora María Victoria Quiñones.

En la citada providencia, el Tribunal, en un caso similar, consideró que los dineros, que recibía la Empresa Social del Estado ejecutada, con ocasión de la venta de servicios de salud a las distintas EPS y los entes territoriales, tenían una protección especial por ser parte del Sistema General en Seguridad Social (**en adelante SGSS**), los cuales, a ser afectos con una medida, pondrían en riesgo la prestación de los servicios de salud a la comunidad.

El apoderado judicial del extremo ejecutante, inconforme con la decisión adoptada por el Juez de primera instancia, interpuso recurso de apelación.

1.2. Argumentos de la apelación

En términos generales, basó su inconformidad en el hecho de que los dineros girados por estas entidades a la ESE ejecutada por la prestación del servicio de salud constituyen ingresos propios, por ende, no hacen parte de los recursos de que trata el artículo 1° del CGP.

Además, advirtió que la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga es una empresa *sui generis*, dado que no pertenece al Sistema General de Seguridad Social, por cuanto sus recursos los percibe por la atención del servicio de salud.

Esgrimió que, en virtud de lo establecido en el numeral 3° del artículo 594, el legislador contempló la posibilidad de embargar hasta la tercera parte de los recursos que reciba el ente hospitalario dejándole dos terceras partes para seguir operando.

De tal manera, comoquiera que la ejecutada es una E.S.E. que tiene la naturaleza de ser una entidad descentralizada del orden departamental y presta un servicio de salud, resulta procedente el embargo de la $\frac{1}{3}$ de sus ingresos brutos.

Finalmente, solicitó que, en caso de ser confirmada la providencia recurrida, este Tribunal proceda a realizar un control de constitucionalidad al numeral 1° del artículo 594 del CGP.

1.2.1. Trámite del recurso

El juez de primera instancia, mediante auto del 9 de octubre de 2018 (folio 19), concedió el recurso de apelación y ordenó su remisión a este Tribunal.

Este Tribunal, en auto del 20 de noviembre de 2018, admitió el recurso de apelación. (Folio 22)

II. CONSIDERACIONES

2.2. Competencia

El artículo 153 del CPACA dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

2.3. Procedencia del recurso de apelación

De conformidad con lo previsto en el artículo 321 numeral 8¹ del CGP², el recurso de apelación procede contra el auto que resuelva sobre la medida cautelar. En

¹ "Artículo 321. *Procedencia. Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.*

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

(...)

8. *El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla".*

² El trámite del proceso ejecutivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra regulado por el Código General del Proceso, por virtud de lo previsto en el artículo 306 del CPACA, que establece que, en los aspectos no regulados por dicho Código, "se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

este caso, dicho recurso se interpuso de manera oportuna y fue debidamente sustentado, en los términos del artículo 322 inciso segundo³ *ejusdem*.

2.4. Problema jurídico

Atendiendo la decisión apelada y la postura del recurrente, debe la Sala determinar si los recursos recibidos por la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, por cuenta de los servicios de salud prestados a las EPS y ARL, son inembargables.

Como problema jurídico asociado, en caso de ser afirmativo, resulta viable, estudiar por vía de excepción, la inconstitucionalidad del numeral 1° del artículo 594 del CGP.

2.5. Principio de inembargabilidad de los recursos públicos

El artículo 63 de la Constitución Política consagra la inembargabilidad de ciertos bienes del Estado y faculta al legislador para que determine qué otros activos estatales tienen esa misma naturaleza, así:

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.

En ejercicio de dicha potestad, el legislador ha establecido en distintos cuerpos normativos la inembargabilidad de los recursos contenidos en el Presupuesto General de la Nación o los que son girados a las entidades territoriales para inversión social mediante el Sistema General de Participaciones.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional⁴ ha desarrollado toda una línea jurisprudencial referente a la inembargabilidad de los recursos pertenecientes al Presupuesto General de la Nación, definiendo el contenido y alcance de esa limitación, sosteniendo que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesaria para preservar y defender los recursos financieros del Estado,

³ "Artículo 322. Oportunidad y requisitos. El recurso de apelación se propondrá de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

La apelación contra la providencia que se dicte fuera de audiencia deberá interponerse ante el juez que la dictó, en el acto de su notificación personal o por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado".

⁴ sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.

La misma Corporación en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio de inembargabilidad respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de⁵:

- i) La satisfacción de créditos u obligaciones de origen laborales, necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁶;
- ii) Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidas en dichas decisiones⁷; y
- iii) Títulos que provengan del Estado⁸ que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible⁹. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

En sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, el Alto Tribunal Constitucional reiteró las excepciones a la inembargabilidad de los recursos de la Nación.

En los mismos términos se ha pronunciado el H. Consejo de Estado¹⁰ al referirse sobre el principio de inembargabilidad de recursos públicos, aclarado que este no puede ser considerado de forma absoluta e inquebrantable.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-543 de 2013, reiteró la línea jurisprudencial anterior para señalar lo siguiente:

⁵ Cfr. sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010. Citada por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Apto de fecha ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Rad. 2012 - 00044-00

⁶ Cfr. 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.

⁷ Cfr. sentencia C-354 de 1997 C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

⁸ Que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos.

⁹ Cfr. sentencia C-354 de 1997.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SECCION CUARTA. C.P.: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ. Sentencia de fecha ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2012-00044- 00(19717)

"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 (I) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior¹¹.

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 justas¹².
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos¹³.
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.
- (iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)¹⁴

1.2. Caso concreto

En el presente asunto, el apoderado del señor Ramón Antonio Mazilli demandó la ejecución de la Resolución No. 228, por medio de la cual, la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga resolvió dar cumplimiento a una sentencia proferida por este Tribunal.

El juez de primera instancia, luego de librar mandamiento de pago¹⁵ y aprobar la liquidación del crédito¹⁶ por la suma de \$636'383.358.52, decretó las siguientes medidas de embargo y retención:

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero

¹² C-546 de 1992

¹³ En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell, se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

¹⁴ C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

¹⁵ Auto de fecha 1° de junio de 2010.

¹⁶ Auto 4 de junio de 2015

- De los dineros que obren como remanentes o los que se llegaren a desembargar dentro de los procesos ejecutivos que se pasan a listar:

Ejecutante	Ejecutado	Juzgado de conocimiento	Título judicial No.
Grace Pastrana Arrieta	E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga	Juzgado 8° Adm. Santa Marta	442100000-799601
Manuel Restrepo Mejía	E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga	Juzgado 8° Adm. Santa Marta	442100000-799602
Miguel Ospina Hernández	E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga	Juzgado 8° Adm. Santa Marta	442100000-771691
Miguel Ospino	E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga	Juzgado 8° Adm. Santa Marta	Rad. 2013-00255-00

- De los recursos girados por el departamento del Magdalena, provenientes de la estampilla Pro-Hospitales a favor de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga.
- De los recursos girados por el municipio de Ciénaga, provenientes de la estampilla Pro-Hospitales a favor de la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga.

Empero, negó las medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros que la E.S.E Hospital San Cristóbal de Ciénaga deba recibir **por** la prestación de los servicios en salud de las siguientes Empresas Promotoras de Salud y Administradoras de Seguros:

Entidades Promotoras de Salud	Compañías de Seguros
Salud Total	SEGUROS DEL ESTADO S.A.
FAMISANAR	AXA COLPATRIA S.A.
Nueva EPS	BNP PARIBAS
SANITAS	La Previsora S.A.
COOSALUD	Positiva S.A.
Mutual Ser	Liberty Seguros S.A.
CAJACOPI	MAPFRE S.A.
Barrios Unidos de Quibdó	Allianz Seguros S.A.
COMPARTA	Aseguradora Solidaria Ltda.
ASMET SALUD	QEB Seguros S.A.
EMDISALUD	Mundial de Seguros S.A
CONDOR	

Lo anterior, basado en que estos recursos son inembargables, de conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 594 del CGP.

Por su parte, el apoderado del extremo accionante disiente de lo decidido por el *a-quo* en razón a que estos recursos hacen parte de los ingresos brutos del respectivo servicio de salud y no de los del SGSSS, por ende, el embargo de la $\frac{1}{3}$ parte de estos no trastoca la prestación de estos servicios.

Al respecto, la Sala realiza las siguientes precisiones:

Del sistema de salud

Sea lo primero precisar que el sistema de salud de Colombia, está compuesto por un amplio sector de seguridad social, financiado con recursos públicos y del sector privado.

Los ejes centrales de este sistema son el SGSSS (Sistema General de Seguridad Social en Salud), SGP (Sistema General de Pensiones) y el Sistema General de Riesgos Laborales.

La afiliación al sistema es obligatoria y se hace a través de las entidades promotoras de salud (EPS), públicas o privadas, que reciben las cotizaciones y, a través de las instituciones prestadoras de servicios (IPS), ofrecen el Plan Obligatorio de Salud (POS) o el POS-S para los afiliados al régimen subsidiado (RS)¹⁷.

Ahora bien, cada EPS conforma y ofrece a sus afiliados una red de IPS públicas y/o privadas: consultorios, laboratorios, hospitales y todos los profesionales que, individualmente o agrupados, ofrecen sus servicios de atención a la salud.

Así mismo, para efectos de la prestación de los servicios de salud a sus afiliados, las EPS contratan con organizaciones autónomas, denominadas Empresas Sociales de Estado.

La creación de este tipo de IPS se encuentra normada en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, la cual establece:

La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las empresas sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.

En concordancia con lo anterior, el artículo 1° del Decreto 1876/94, dispone:

Naturaleza jurídica. Las empresas sociales de Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley, o por las asambleas o concejos.

¹⁷ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342011000800010

Quiere decir lo anterior que las EPS CONTRATAN con las Empresas Sociales del Estado, para que sus afiliados puedan acceder a los servicios que requieren en un centro de atención.

De lo citado en párrafos que preceden, la Sala destaca la forma de financiación de estas IPS, pues, funcionan mediante un sistema de reembolsos luego de la prestación del servicio. Esto quiere decir que ellas son *i)* contratadas por las EPS, *ii)* atienden a los pacientes y *iii)* cobran por el por el servicio prestado, generando así sus ingresos.

Estos ingresos que, a juicio del recurrente, son susceptibles de ser embargados, en $\frac{1}{3}$ por pertenecer a los ingresos brutos del ente descentralizado.

Valga mencionar, al respecto, que existen dos regímenes de aseguramiento que pretenden dar cobertura a toda la población, estos son:

Régimen $\frac{\text{Contributivo}}{\text{Subsidiado}}$ vinculados entre sí a través del ADRES (Administradora de Recursos del SGSSS).

Valga indicar que los recursos del sistema provienen tanto del presupuesto público, como de aportes que hacen la mayoría de ciudadanos al sistema de acuerdo a su capacidad de pago, como se indica a continuación:

De la financiación del aseguramiento de la población del régimen subsidiado

La financiación de este régimen, proviene de diversas fuentes de recursos como: (Art. 214. Ley 100/93, Adicionado por el art. 17, Ley 1151 de 2007, Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3510 de 2009. Modificado por el art. 44, Ley 1438 de 2011.

"a) 15 puntos como mínimo de las transferencias de inversión social destinadas a salud de que trata el numeral 2 del artículo 22 de la Ley 60 de 1993 (7). Los 10 puntos restantes deberán invertirse de conformidad con el numeral 2 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, exceptuando el pago de subsidios. Adicionalmente, durante el período 1994-1997 10 puntos de la transferencia de libre asignación de que trata el parágrafo del artículo 22 de dicha ley deberán destinarse a dotación, mantenimiento y construcción de infraestructura de prestación de servicios;

Ver art. 34, Ley 1393 de 2010

b) Los recursos propios y aquellos provenientes de Ecosalud que los departamentos y municipios destinen al régimen de subsidios en salud;

c) Los recursos del situado fiscal y de las rentas cedidas a los departamentos que se requieran para financiar al menos las intervenciones de segundo y tercer nivel del plan de salud de los afiliados al régimen subsidiado, conforme a la gradualidad de que tratan los artículos 161 y 240 del presente libro;

Ver art. 34, Ley 1393 de 2010

d) Los recursos para subsidios del fondo de solidaridad y garantía que se describen en el artículo 221 de la presente ley, y

e) El 15% de los recursos adicionales que a partir de 1997 reciban los municipios, distritos y departamentos como participaciones y transferencias por concepto del impuesto de renta sobre la producción de las empresas de la industria petrolera causada en la zona de Cupiagua y Cusiana. **Ver numeral 2 artículo 21 y 22 de la Ley 60 de 1993.**

PARAGRAFO. 1º-Los recursos que, conforme a este artículo, destinen las direcciones seccionales, distritales y locales de salud al régimen de subsidios en salud, se manejarán como una cuenta especial aparte del resto de recursos dentro del respectivo fondo seccional, distrital y local de salud.

PARAGRAFO. 2º-A partir del primero de enero de 1995, el presupuesto de inversión de los recursos de libre asignación destinados a salud por el literal a) de este artículo deberá ser aprobado por la autoridad departamental de salud. Si la autoridad departamental de salud certifica que la infraestructura de prestación de servicios del respectivo municipio está debidamente dotada, podrá autorizar la destinación de los recursos para inversión a las otras finalidades de que trata la Ley 60 de 1993.

De la financiación del aseguramiento de la población del régimen Contributivo

La forma de monto y distribución de la cotizaciones se encuentra establecida en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 Modificado por el art. 10, Ley 1122 de 2007 :

La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1º) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%).

Ver art. 30, Ley 1393 de 2010

.....

PARAGRAFO. 1º-La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al sistema general de seguridad social en salud, será la misma contemplada en el sistema general de pensiones de esta ley.

PARAGRAFO. 2º-Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de

operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.

PARAGRAFO. 3º-Cuando se devenguen mensualmente más de 20 salarios mínimos legales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el consejo nacional de seguridad social en salud.”

Ahora bien, aunque los recursos provienen de fuentes diferentes, estos se concentran en el ADRES, el cual va a ser el encargado de transferir el dinero a las EPS con el criterio de la Unidad de Pago por Capitación –UPC-¹⁸ y, estas, a su vez, los deben girar a las Empresas Sociales del Estado que han contratado para la prestación del servicio de salud de la población.

Hasta aquí sea del caso recordar que la Ley 100 de 1993¹⁹, previó en su artículo 9, lo siguiente: *“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.”*

De igual manera, el artículo 08 del Decreto 050 de 2003²⁰, dispone:

“Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo.

Por su parte, el parágrafo 2º del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011²¹, sobre la inembargabilidad de los recursos del sistema de Seguridad Social, dispone:

“Los recursos que la Nación y las Entidades Territoriales **destinen** para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables. En consecuencia, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado “EPS-s” con cargo a dichos recursos cancelarán en forma prioritaria los valores adeudados por la prestación del servicio a las IPS Públicas y Privadas. Los cobros que realicen las IPS a las EPS-s requerirán estar soportadas en títulos valores o documentos asimilables, de acuerdo con las normas especiales que reglamenten la prestación del servicio en salud.”

A su vez, la Ley 1751 de 2015²², en su artículo 25 indica: *“Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”*

¹⁸ En términos corrientes significa el valor monetario por atender a una persona en el sistema de salud

¹⁹ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

²⁰ Por el cual se adoptan unas medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

²¹ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 — 2014.

²² “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.”

De igual manera el artículo 2.6.4.1.4. del Decreto 2265 de 2017 establece que los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.

De lo anteriormente expuesto, salta a la vista que los recursos del sistema, que son públicos y con destinación específica, manejados por las Empresas Promotoras de Salud, sólo pueden ser utilizados al cumplimiento de su objeto, esto es, la prestación del servicio de salud.

Se debe agregar, que estos dineros cuando salen del ADRES son recursos del sistema, cuando pasan por las Empresas Promotoras de Salud, continúan siéndolo y cuando llegan a las IPS, lo hacen en las mismas condiciones.

Ahora, a manera de ejemplo, teniendo en cuenta las cotizaciones, las cuales constituyen unas de las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se tiene que su recaudo lo efectúa la EPS, quienes actúan en calidad de delegatarias de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, por tanto, los valores obtenidos por dicho concepto no hacen parte del patrimonio de las EPS y tampoco de las E.S.E., sino que pertenecen concretamente al referido Sistema, para financiar la prestación del servicio de salud.

Así lo entiende la Corte Constitucional en Sentencia 824 de 2004²³ al indicar respecto a las cotizaciones por parte de los afiliados al SGSS:

Tratándose del servicio público de la seguridad social en salud, éste requiere contar con un flujo constante de recursos que permita su financiación y por ende la atención adecuada y oportuna de las prestaciones correspondientes. Estos recursos provienen básicamente de las cotizaciones de sus afiliados, las cuales son establecidas por el Estado en ejercicio de su potestad impositiva. **Dichas cotizaciones constituyen contribuciones parafiscales**, pues se cobran de manera obligatoria a un determinado número de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados.

Sobre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social en salud y su destinación específica la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa.

Ha dicho la Corte:

«Los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud son rentas parafiscales porque son contribuciones que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población y se destinan para su beneficio, y conforme al principio de solidaridad, se establecen para aumentar la cobertura en la

²³

Ver además sentencias: C-577 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-480 de 1997. C-821 de 2001 y C-1040 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas.

prestación del servicio de salud. El diseño del Sistema General de Seguridad Social en Salud define en forma específica los destinatarios, los beneficiarios y los servicios que cubre el Plan Obligatorio de Salud, todos elementos constitutivos de la renta parafiscal». (*Negrilla fuera de texto*)

Hecha aquella precisión, vale la pena traer a colación el objeto de las empresas sociales del Estado que no es otro que la prestación de servicios de salud, entendidos como un servicio público a cargo del Estado y como parte integrante del sistema de seguridad social en salud²⁴, por ende, los dineros que ingresan como pagos de las ventas de estos servicios le permiten:

- a) Producir servicios de salud eficientes y efectivos que cumplan con las normas de calidad establecidas, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal propósito;
- b) Prestar los servicios de salud que la población requiera y que la empresa social, de acuerdo con su desarrollo y recursos disponibles pueda ofrecer;
- c) Garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la empresa social;
- d) Ofrecer a las entidades promotoras de salud y demás personas naturales o jurídicas que los demanden, servicios y paquetes de servicios a tarifas competitivas en el mercado;
- e) Satisfacer los requerimientos del entorno, adecuando continuamente sus servicios y funcionamiento,

Por lo dicho, pese a que la Ley 100 de 1993 ha llevado a que dentro del sistema de salud se privilegie la sostenibilidad y viabilidad financiera de las instituciones antes que garantizar calidad en la prestación del servicio de salud, en este país es claro que el sistema de salud estaría definido por el factor financiero, el cual se encuentra supeditado por los pagos que las E.S.E reciben por parte de las EPS, en virtud de los contratos suscritos para la prestación de servicios de salud, y los giros que realizan los entes territoriales.

Precisamente, para efectos de asegurar los fines esenciales del Estado, entre estos, la prestación adecuada y oportuna de la población afiliada o vinculada al servicio de salud, el legislador excluyó de los bienes susceptibles de ser embargados, los recursos del SGSS, ya que estos recursos aseguran el financiamiento del hospital E.S.E. y la continuidad en la prestación del servicio de salud.

Ahora, si bien en el caso concreto se persigue el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en

²⁴ D. 1876/94

dichas providencias, esto es, una de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Sala, no puede pasar por alto que, en el presente asunto se trata de dineros que financian la salud de los colombianos, lo cual, una medida de embargo sobre los mismos afectaría la prestación del servicio de salud y la garantía del derecho.

Sobre la embargabilidad de los recursos públicos, si bien el Consejo de Estado – Sección Tercera²⁵, en Salas Unitarias, desde el año 2018, en torno a la procedencia de embargos cuando se trata de lograr el cumplimiento de sentencias judiciales, de acuerdo con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, ha venido revocando providencias que negaban las medidas cautelares, también lo es que ninguna de estas se ha referido a la embargabilidad de los recursos del Sistema General en Seguridad Social en Salud que son girados a las EPS para pagar por la prestación del servicio de salud.

En ese orden de ideas, aunque el crédito que se ejecuta tiene origen en una condena proferida por esta Jurisdicción – no laboral, lo cierto es que debe primar el interés general de la población que recibe los servicios de salud de la ESE Hospital San Cristóbal de Ciénaga, razón por la cual, no es aplicable la excepción invocada por la parte accionante, *máxime* cuando el Juzgado de Primera Instancia ordenó el embargo de los demás dineros que reciba esa entidad en las distintas entidades financieras.

Por lo anterior, la Sala comparte la decisión adoptada por el *a-quo* en el sentido de negar la medida cautelar solicitada respecto a los dineros que las EPS giran a las E.S.E. por la prestación del servicio.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con las medidas de embargo y secuestro de los dineros que deban ser girados por las aseguradoras Seguros del Estado S.A., AXA Colpatria S.A., BNP PARIBAS, La Previsora S.A., Positiva S.A., Liberty Seguros S.A., MAPFRE S.A., Allianz Seguros S.A., Aseguradora Solidaria Ltda., QEB Seguros S.A., Mundial de Seguros S.A.

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", Auto de 10 de mayo de 2018, Expediente 20001-23- 39-000-2010-00102-01 (57740), C.P. Stela Conto Díaz del Castillo. 18 Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", Sala Unitaria, Auto de 14 de marzo de 2019, Expediente 59.802, C.P. María Adriana Marín; Auto de 9 de abril de 2019, Expediente 60.616, C.P. María Adriana Marín y Auto de 3 de julio de 2019, Expediente 63.790, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

Sea del caso recordar que estas aseguradoras hacen parte del Sistema General de Riesgos Laborales el cual es uno de los ejes del Sistema General en Seguridad Social.

El Sistema General de Riesgos Laborales articula el sistema de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales a través de planes de salud ocupacional y prevención de riesgos al tiempo de atender los siniestros laborales por medio de las prestaciones de subsidio por incapacidad, indemnización por incapacidad permanente parcial, pensión de invalidez y pensión de sobrevivientes.

La fuente de financiación de las prestaciones sociales y económicas del SGRL son las cotizaciones que perciben las ARL.

La cotización tiene una destinación específica por Ley.

Respecto a las cotizaciones, ya se mencionó en precedencia que éstas constituyen contribuciones parafiscales, pues se cobran de manera obligatoria a un determinado número de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados, por ende, el legislador previó la inembargabilidad de estos recursos en el artículo 93 de la Ley 1295 de 1994.

Por lo anterior, si lo que el ejecutante persigue es el embargo de las sumas pagadas por la cobertura de las contingencias del Sistema General de Riesgos Profesionales, los servicios de seguros y reaseguros que prestan las compañías de seguros, para invalidez y sobrevivientes del Sistema General de Riesgos Laborales y los actos o documentos relacionados con la administración de este sistema y/o los aportes que son en su totalidad a cargo del empleador, la Sala, bajo el mismo análisis de los recursos del Sistema General en Seguridad Social en Salud, deberá indicar que estos recursos no son susceptibles de ser embargados, pues, indistintamente quien los administre, estos pertenecen al Sistema General en Seguridad Social.

De la solicitud de inconstitucionalidad, por vía de excepción, de las normas aplicadas por la juez para negar la medida cautelar.

Para ello se dirá que la excepción de inconstitucionalidad o el control de constitucionalidad por vía de excepción tienen su fundamento en el artículo 4° de la Carta Política, según el cual «La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se

aplicarán las disposiciones constitucionales (...)» y consiste en la posibilidad que tiene cualquier autoridad de inaplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución.

Respecto del carácter facultativo u obligatorio de la excepción de inconstitucionalidad, la Constitución señala que «en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales» (Art.4º). Con base en ello, la Corte²⁶ ha reiterado que es deber de los funcionarios administrativos y judiciales aplicar directamente la norma constitucional si frente a un caso concreto encuentran una clara evidencia de que está siendo violentada o modificada por disposiciones de inferior jerarquía, cuya inaplicación se impone por mandato constitucional.

En el caso concreto, el recurrente considera pertinente que se realice un control de constitucionalidad de la disposición contenida en el numeral 1º del artículo 594 del CGP, porque a su juicio esta norma impide el decreto de una medida de embargo sobre los recursos que reciba la E.S.E. por haber prestado sus servicios a las diferentes EPS, toda vez que la misma Corte Constitucional contempló unas excepciones para la procedencia de estos embargos, entre estas, para el pago de sentencias.

En ese sentido, comoquiera que esta postura no ha sido aceptada por el órgano de cierre de esta jurisdicción, solicitó que se declare la excepción de inconstitucionalidad inter partes de la citada disposición.

En efecto, es dable indicar que esta figura se usa con el fin de proteger, **en un caso concreto y con efecto inter partes**, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política.

Sin embargo, a juicio de esta Sala, el único derecho fundamental que se pondría en riesgo es el derecho a la salud de no sólo los habitantes de la comunidad aledaña a la E.S.E. Hospital San Cristóbal de Ciénaga, sino también de los afiliados y/o vinculados a las EPS que contratan con estas entidades.

Hasta aquí, es claro que, en el presente asunto no se busca que se aplique la protección de la supremacía de la Constitución sino que tiene como fin conjurar la incidencia negativa y perjudicial del numeral 1º del artículo 594 (norma de inferior

²⁶ Consultar sentencia T-808 de 2007

jerarquía), en los derechos constitucionales, no fundamentales, del accionante, al querer hacer efectiva una medida cautelar sobre unos dineros que financian la prestación del servicio de salud de los afiliados y vinculados al SGSSS.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se observa que la citada normativa, cuya inaplicación se pide, busca resguardar los recursos que financian la salud de los colombianos, que constituye un derecho fundamental de la población que debe ser procurado y protegido por el Estado.

Hasta este punto, debe la Sala insistir que este Tribunal no aplicará la excepción de inconstitucionalidad, comoquiera que la norma contenida en el numeral 1° del artículo 594 del CGP no va en contravía de la supremacía de la constitución ni de los derechos fundamentales del ejecutante, por cuanto, de inaplicarla esto conllevaría a una parálisis financiera para que se cumplan los fines del Estado en salud y se desconocería el principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

De manera que, como en efecto lo consideró el *a-quo*, no es posible decretar las medidas de embargo sobre los recursos que giran las EPS y aseguradoras al hospital E.S.E. por la prestación de los servicios de salud, por las consideraciones de este Tribunal.

Por lo antes dicho, esta Sala confirmará la decisión adoptada por el *a-quo* en la providencia recurrida, bajo los considerandos de este Tribunal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Magdalena, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero: Confirmar el auto de fecha 20 de septiembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: No acceder a la solicitud de inaplicación del numeral 1° del artículo 594 del CGP, por los considerandos de este proveído.

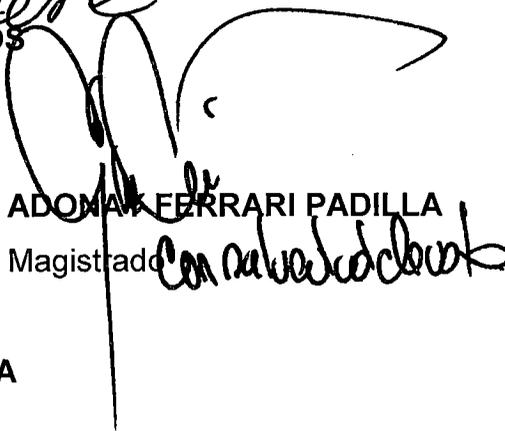
Tercero: Notificar la presente providencia por estado.

Cuarto: Por secretaría insertar, la presente actuación, en el sistema Web TYBA.

Quinto: Ejecutoriado el presente proveído remítase el expediente al Juzgado Octavo Administrativo de Santa Marta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS
Magistrada


ADONAX FERRARI PADILLA
Magistrado


MARÍA VICTORIA QUIÑONES TRIANA
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA

Santa Marta, veinticinco (25) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019)

SALVAMENTO DE VOTO DEL DR. ADONAY FERRARI PADILLA.
MAGISTRADA PONENTE DRA. ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

RADICACIÓN : 47-001-3333-008-2010-00527-01
MEDIO DE CONTROL : EJECUTIVO
ACTOR : RAMON MAZILLI AVENDAÑO
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL DE
CIÉNAGA - MAGDALENA
Magistrada Ponente : ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

Con el respeto y consideración que le profeso a mis ilustres colegas me permito manifestarle que me separo de lo decidido en el sub iuris a través del **proveído de calenda veinticinco (25) de marzo de dos mil diecinueve (2019)**, de acuerdo a las siguientes razones:

A juicio del suscrito dentro del presente asunto si procede el embargo y retención de los dineros afectados con la medida cautelar decretada por el A-quo, como seguidamente paso a exponer.

En efecto, se advierte que si bien conforme a lo previsto en el parágrafo 2do del artículo 195 de la ley 1437 de 2011 los rubros girados por las aseguradoras y las E.P.S. a favor de las entidades estatales prestadoras del servicio de salud tienen la categoría de inembargables, no puede soslayarse el hecho que, de conformidad al lineamiento jurisprudencial decantado al respecto emerge con claridad que tal condición no resulta infalible, existiendo circunstancias establecidas dentro de las cuales se posibilita proceder con el respectivo embargo.

Ahora bien, se tiene que la Honorable Corte Constitucional al pronunciarse respecto a la constitucionalidad de normas que preceptúan la inembargabilidad de los recursos ligados al Presupuesto Nacional, sostuvo que tal prohibición no resultaba absoluta y que la misma debía ser

RADICACIÓN : 47-001-3333-008-2010-00527-01
MEDIO DE CONTROL : EJECUTIVO
ACTOR : RAMON MAZILLI AVENDAÑO
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL DE CIÉNAGA - MAGDALENA
Magistrada Ponente : ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

implementada de forma armónica con otros principios y garantías constitucionales que podrían afectarse a partir de una aplicabilidad infalible de dicha pauta legal.

Pues bien, en sentencia C-354 de 1997 con ponencia del doctor Antonio Barrera Carbonell, la Honorable Corte Constitucional señaló *ad pedem litterae*:

"Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son "los demás bienes" que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de 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. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente".

Es por ello, que la Corte en las referidas sentencias ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad sufre una excepción cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción es necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y hacer efectivo el ejercicio del derecho fundamental al trabajo en condiciones justas y dignas.

6. La norma acusada reitera el principio de la inembargabilidad de las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación que ya aparecía en el art. 16 de la Ley 38 de 1989, cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte, pero agrega que dicha inembargabilidad comprende los bienes y derechos de los órganos a las cuales alude dicho presupuesto. Dicha norma, extiende la inembargabilidad a las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo IV del Título XII de la Constitución.

Igualmente, señala el deber para los funcionarios competentes de adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias contra los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y que 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.

RADICACIÓN : 47-001-3333-008-2010-00527-01
MEDIO DE CONTROL : EJECUTIVO
ACTOR : RAMON MAZILLI AVENDAÑO
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL DE CIÉNAGA - MAGDALENA
Magistrada Ponente : ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

El principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones: La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. 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."

(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

De igual modo, en sentencia C-1154 proferida por la H. Corte Constitucional en calenda 26 de noviembre de 2008, al estudiar la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008 "Por el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control interno al gasto que se realice con recursos del S.G.P.", se discurió en el siguiente tenor:

"(...) en diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de los recursos públicos explicando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado..."

Sin embargo, la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario, debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política, en esta medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución

En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas

RADICACIÓN : 47-001-3333-008-2010-00527-01
MEDIO DE CONTROL : EJECUTIVO
ACTOR : RAMON MAZILLI AVENDAÑO
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL DE CIÉNAGA - MAGDALENA
Magistrada Ponente : ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas... **la segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias (...)**"

(Negrilla y subrayado fuera del texto original)

Igualmente, en sentencia C-543 del 21 de agosto de 2013 respecto del principio de inembargabilidad se dijo:

"(...) **En segundo lugar, frente a la afirmación del actor, en el sentido de que la inembargabilidad consagrada en las disposiciones acusadas hace nugatorio el derecho de los acreedores para hacer efectivo el pago de las obligaciones declaradas por las autoridades de la República encuentra la Corte que no es una hipótesis que pueda derivarse de los apartes normativos acusados, sumado a que el demandante no explica por qué a pesar de que esta Corporación ha desarrollado una línea jurisprudencial reiterada sobre el principio de inembargabilidad y la necesidad de armonizar este principio con los derechos, principios y valores constitucionales a través de las excepciones al mismo, con el fin, precisamente, de garantizar la efectividad de los derechos de los acreedores de la Nación y de las entidades públicas** sigue considerando que existe un nivel de desprotección para el pago de estas obligaciones.

En particular, si se realiza una lectura sistemática del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con sus parágrafos, es posible deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, por el contrario, dicha normativa consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones, advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación, la entidad obligada, en un plazo máximo de 10 días, debe requerir al Fondo de Contingencias para realizar el respectivo pago. Además, señala que en caso de que transcurran 10 meses sin haberse efectuado el pago de la obligación o pasados 5 días desde el recibo de los recursos para el pago efectivo al beneficiario, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio con base en la tasa comercial.

Tampoco explica el actor porqué ante la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones, el derecho a reclamar el pago se hace ilusorio, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

Agregado a lo anterior **puede observarse que las excepciones**

RADICACIÓN : 47-001-3333-008-2010-00527-01
MEDIO DE CONTROL : EJECUTIVO
ACTOR : RAMON MAZILLI AVENDAÑO
DEMANDADO : E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL DE CIÉNAGA - MAGDALENA
Magistrada Ponente : ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.

En tercer lugar, respecto a que el contenido del artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012, vulnera el artículo 2 Superior, esta Sala considera que el cargo carece de certeza y se basa en una hipótesis que no se deriva de la disposición acusada sino en apreciaciones subjetivas del actor, por cuanto afirmar que ante la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Regalías los particulares tendrán que limitarse a que el alcalde o el gobernador efectúe el pago de una obligación deviene en una opinión personal, cuando en este respecto existen pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional a través de los cuales se expuso que mientras dichas acreencias consten en títulos valores, tengan relación directa con las actividades específicas a las cuales están destinados dichos recursos y no se paguen dentro del término fijado de conformidad con las reglas sentadas en el Código de Procedimiento Administrativo, luego de su exigibilidad, puede acudirse a la medida de embargo (...)

(Negrilla con subrayado fuera del texto original)

Asimismo, el Honorable Consejo de Estado abordando el tópico de la excepción del principio de inembargabilidad en sentencia proferida por la Sección Tercera, C.P. Dr. Alier Henríquez, señaló, *ad pedem litterae*:

"...si bien, la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias...

En conclusión, la Corte estima 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, y transcurridos 18 meses después que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto - en primer lugar los destinados al pago de sentencias y de conciliaciones, cuando se trata de esta clase de títulos - y sobre los bienes de las entidades y órganos respectivos...

A tono con lo dicho por la Corte Constitucional, la Sala encuentra que no puede negarse el decreto de embargo y secuestro sobre la base errada de que la Nación no puede ser ejecutada, pues el caso concreto es precisamente un ejemplo de lo que anotó la providencia constitucional: se trata de un crédito que consta en una sentencia judicial y en cuya ejecución se solicita el embargo de una cuenta de la Nación, es decir, de recursos del presupuesto...

RADICACIÓN :
MEDIO DE CONTROL :
ACTOR :
DEMANDADO :
Magistrada Ponente :

47-001-3333-008-2010-00527-01
EJECUTIVO
RAMON MAZILLI AVENDAÑO
E.S.E. HOSPITAL SAN CRISTOBAL DE CIÉNAGA - MAGDALENA
ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS

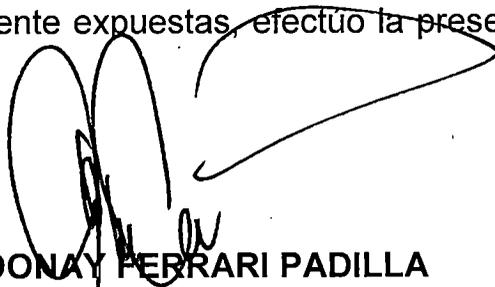
En igual sentido, el Honorable Consejo de Estado Sección Primera en reciente pronunciamiento de calenda diecinueve (19) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), con Ponencia del Doctor Hernando Sánchez Sánchez, aborda el estudio de las excepciones al principio de inembargabilidad, señalando, que pese a la prohibición de inembargabilidad que preceptúa la norma, dicha prohibición no es absoluta, habida cuenta que, de conformidad a lo discurrido en sentencia C-1154 de 2008, existe un criterio jurisprudencial que decanta las 3 excepciones a la regla de inembargabilidad, entre las cuales se encuentra el hecho de que con la medida de embargo se pretenda recaudar el pago de obligaciones contenidas en sentencias judiciales'.

Así las cosas, conforme al precedente jurisprudencial de la referencia se colige de manera diamantina que el principio de inembargabilidad, no se reviste de una aplicabilidad irresistible, habida cuenta que para dicha directriz se han establecido varios escenarios dentro de los cuales el mentado principio debe ceder y entre los cuales se encuentra el atinente a que la medida de embargo esté dirigida a obtener el pago de acreencias contenidas en decisiones judiciales.

En tal sentido, sea dable indicar que al corresponder dentro del sub lite el título de ejecución corresponde a una sentencia judicial proferida dentro de esta jurisdicción, razón por la cual emerge como acertada la medida de embargo de los dineros pagados por las aseguradoras y las E.P.S. a la entidad accionada.

Colofón a lo anterior, soy del parecer de que dentro del sub examine había lugar a revocar la decisión adoptada por el A-quo dentro del proveído objeto del recurso de alzada, toda vez que se encuentra develada la procedencia de la medida de embargo deprecada en primera instancia.

Por las razones previamente expuestas, efectúo la presente salvedad de voto.



ADONAY FERRARI PADILLA
Magistrado