

---

**De:** Alvaro Pablo Ballesteros Serpa

**Enviado:** miércoles, 2 de junio de 2021 12:24 p. m.

**Para:** Juzgado 01 Administrativo - La Guajira - Riohacha; Juzgado 01 Administrativo - La Guajira - Riohacha

**Asunto:** RECURSO REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN

**Doctora**

**CEILIS RIVEIRA RODRIGUEZ**

**JUEZ PRIMERA ADMINISTRATIVA MIXTA DEL CIRCUITO DE RIOHACHA**

**E. S. D.**

**REF.** Recurso de reposición y en subsidio apelación. Proceso Ejecutivo. MEDIDAS CAUTELARES. ALONSO MANUEL CUELLO BARROS contra el Hospital SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA DE DIBULLA.  
**RAD:** 44-001-33-33-001-20-15-00108-00

Cordial saludo,

Con mi acostumbrado respeto, acude a usted, **ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA**, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi nombre, abogado titulado y en ejercicio, reconocido en este proceso, presento el recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de fecha 27 de mayo del 2021 en el presente radicado.

atentamente,

**ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA**

C.C. 84.078.998

T.P 101284 del C. S. de la J.

-

**Doctora**

**CEILIS RIVEIRA RODRIGUEZ**

**JUEZ PRIMERA ADMINISTRATIVA DEL CIRCUITO DE RIOHACHA**

**E. S. D.**

**REF. Recurso de reposición y en subsidio apelación. Proceso Ejecutivo. MEDIDAS CAUTELARES. ALONSO MANUEL CUELLO BARROS contra el Hospital SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA DE DIBULLA.**

**RAD: 44-001-33-33-001-20-15-00108-00**

Cordial saludo,

**ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA**, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, abogado titulado y en ejercicio, portador de la tarjeta profesional No 101.284 del C. S. de la J., reconocido en este proceso, respetuosamente me dirijo a su Despacho, para presentar recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de fecha 27 de mayo del 2021 notificado por estado el día 28 hogaño en el proceso de la referencia.

## **1. PROCEDENCIA**

El ataque por medio de recurso contra la reseñada providencia se sostiene en el tiempo, ya que, fue notificado el 28 de mayo de 2021, por lo tanto, su presentación es oportuna. Y su fundamento se determina en los artículos 242, 243 y 244 del CPACA modificados por los artículos 61, 62 y 64 respectivamente de la ley 2080 de 2021.

## **2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL RECURSO**

Para desatar este recurso se hace necesario considerar algunos criterios del régimen de salud: el Acuerdo 008 de la Comisión Reguladora en Salud (CRES), mediante el cual se aclaran y actualizan integralmente los planes obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, que se encuentra vigente a partir del 1 de Enero del 2010, establece en su artículo 4: *“ESTRUCTURA DEL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD POS: El Plan Obligatorio de Salud se compone de actividades, procedimientos, intervenciones, medicamentos, insumos, materiales y equipos y dispositivos biomédicos para la*

Calle 11 No 2-41 oficina 2107 Grupo Área. Teléfono: 3205419585.

Correo: [alpabaser@hotmail.com](mailto:alpabaser@hotmail.com). Cartagena D.T y C.

ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA  
ABOGADO

*atención de cualquier grupo poblacional y para todas las patologías de acuerdo con las coberturas señaladas en el presente Acuerdo. Hacen parte también de la estructura del POS las Guías de Atención Integral establecida en el presente Acuerdo.”*

De igual forma, el artículo 11 de la misma normatividad dispone respecto a los niveles de complejidad de actividades, procedimientos e intervenciones: *“ARTÍCULO 11. NIVELES DE COMPLEJIDAD DE ACTIVIDADES, PROCEDIMIENTOS E INTERVENCIONES INCLUIDAS EN EL POS. Para lograr los propósitos de aclaración del presente acuerdo se adopta la definición por niveles de complejidad alta o de nivel 3, mediana o de nivel 2 y baja o de nivel 1, de las Actividades, Procedimientos e Intervenciones en los casos descritos. Lo anterior sin perjuicio de las normas de calidad y habilitación de servicios al interior de un prestador de servicios de salud, así como de la participación del profesional, del especialista, subespecialista con el respectivo personal de apoyo.”*

Siendo así las cosas, es claro que en la estructura actual del plan obligatorio de servicios de Salud se habla de las actividades, procedimientos e intervenciones que corresponden a los distintos niveles de complejidad.

Por otra parte, es preciso anotar quienes son los prestadores de salud: *1. LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD: NATURALEZA Y FUNCIONES:*

*Se consideran Prestadores de Servicios de Salud PSS que se encuentren habilitados: Inciso 7 del artículo 2 del Decreto 1011 de 2006; Anexo Técnico No. 2 de la Resolución 1043 de 2006, Literal a) del artículo 3 del Decreto 4747 de 2007.*

- 1. A las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS),*
- 2. Los Profesionales Independientes de Salud*
- 3. Los Servicios de Transporte Especial de Pacientes.*
- 4. Los Prestadores de servicios con objeto social diferente*

De esta manera, según lo expuesto, el servicio público esencial de salud, no podrá ser suministrado en la prestación, por entidades que no se encuentren debidamente habilitadas y registradas para operar en el sistema de salud en Colombia como prestadores de servicios de salud; proceso de habilitación que se implementó para que mediante requisitos mínimos se garanticen la calidad, oportunidad y eficiencia del servicio al usuario.

## 2.1 INSTITUCIONES PRESTADORAS DE SERVICIOS DE SALUD, IPS.

El artículo 185 de la Ley 100 de 1993, señala que *"son funciones de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, prestar los servicios en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios señalados en la presente Ley."*

Para que una entidad pueda constituirse como Institución Prestadora de Servicios de Salud deberá cumplir con los requisitos contemplados en las normas expedidas por el Ministerio de Salud. Hoy Ministerio de la Protección Social.

Las instituciones prestadoras de salud son entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud Numeral 3o, artículo 155 Ley 100 de 1993., organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud dentro de las entidades promotoras de salud o fuera de ellas. Literal i, artículo 156, Ley 100 de 1993.

Las Instituciones Prestadoras de Servicios deben tener como principios básicos la calidad y la eficiencia y tendrán autonomía administrativa, técnica y financiera. Además, propenderán a la libre concurrencia en sus acciones, proveyendo información oportuna, suficiente y veraz a los usuarios y evitando el abuso de posición dominante en el sistema. Están prohibidos todos los acuerdos o convenios entre Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, entre asociaciones o sociedades científicas y de profesionales o auxiliares del sector salud, o al interior de cualquiera de los anteriores, que tengan por objeto o efecto impedir restringir o falsear el juego de la libre competencia dentro del mercado de servicios de salud, o impedir, restringir o interrumpir la prestación de los servicios de salud. Inciso 2o, artículo 185, Ley 100 de 1993.

Son funciones de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud prestar los servicios en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios en la Ley. Inciso 1o, artículo 185, Ley 100 de 1993.

Entonces los servicios profesionales prestados por un médico debidamente habilitado, ya sea por honorarios o contrato laboral, son servicios de salud, y de esa reclamación se trata el presente proceso, porque corresponden a atención integral de salud, por lo cual, se le debe dar estricto cumplimiento a la medida solicitada.

Calle 11 No 2-41 oficina 2107 Grupo Área. Teléfono: 3205419585.

Correo: [alpabaser@hotmail.com](mailto:alpabaser@hotmail.com). Cartagena D.T y C.

Por lo anterior y teniendo en cuenta, que la naturaleza de los dineros manejados por el demandado E.S.E. **Hospital SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA DE DIBULLA**, corresponde a recursos del sistema de seguridad social, haciendo parte de una de las fuentes de financiación de dichos recursos, los recursos administrados por el ADRES, antes FOSYGA.

## **2.2. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -SGSSS**

El Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS-, se alimenta de las fuentes de financiación y parte de la clasificación en dos grandes grupos:

1. Gasto público en salud (recursos fiscales) y Gasto privado en salud (seguridad social y aportes individuales). Después se hace una breve reseña sobre aplicaciones del gasto. Gasto público en salud son: Recursos fiscales de la Nación: aportes del Presupuesto General de la Nación (PGN), funcionamiento, programas especiales (PAI, salud pública), impuesto directo a armas y municiones. Recursos fiscales de los entes territoriales: Sistema General de Participaciones -SGP- originados en los impuestos nacionales, rentas cedidas: Licores y cerveza, recursos propios de las entidades territoriales, ingresos corrientes de libre destinación, rendimientos financieros y recursos de capital, regalías.
2. Los Gastos privados en salud son: Recursos de la seguridad social, contribuciones obrero-patronales: Cotización al régimen contributivo, recaudado y administrado en el Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga-, aportes parafiscales: Cajas de Compensación Familiar. Recursos complementarios al SGSSS, seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito SOAT. Contribuciones individuales. Pagos compartidos: Copagos, cuotas moderadoras, gastos de bolsillo: Compras individuales para salud, pago directo por servicios de salud, medicamentos o insumos, seguros adicionales al Plan Obligatorio de Salud, planes Complementarios de salud

## **2.3.FUNDAMENTO DE LA PROCEDENCIA DEL EMBARGO Y RETENCIÓN DE DINEROS QUE EL ADRES DEBA GIRAR A LA DEMANDADA**

Al respecto de lo manifestado por el Despacho en el auto atacado, debo advertir, que la medida cautelar que aquí se niega fue solicitada con amparo, sustento y fundamentos Jurisprudenciales de vieja data y que han venido siendo sostenidos de

manera pacífica por la Corte Suprema de Justicia, en los diversos pronunciamientos se ha establecido la procedencia de embargos de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Sistema General de Participaciones en Salud, ello, siempre y cuando estemos en presencia de las excepciones al principio de inembargabilidad, como ocurre en el presente proceso ejecutivo, debido a que se ejecutan unos servicios de salud prestados por un médico perteneciente al sistema de salud, amparados en una sentencia judicial de orden laboral. En ese sentido, véase las sentencias STL6970-2019; STC1503 de 2019, STL3466-2018, STL-6430-2018, donde se especifica y se ratifican, que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto; en especial, la sentencia STC3247 de 2019, y la más reciente **STC-1339 de 2021 de fecha 17 de febrero de 2021, donde reitera la posibilidad de embargar los recursos que bajo cualquier modalidad tuviera que cancelar, pagar o girar la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.**

Bajo ese entendido, se debe hacer un análisis de la procedencia de la medida cautelar, **determinar inicialmente la naturaleza de los recursos para definir si tienen el carácter o no, de inembargables**, y en consecuencia analizar la jurisprudencia de las altas cortes respecto de las excepciones a ese principio, para finalmente identificar si de acuerdo a la naturaleza de esta ejecución en particular, aplican dichas excepciones.

Al respecto es importante mencionar, que en un caso similar, la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación laboral), al resolver recurso de impugnación de Sentencia de Tutela<sup>1</sup>, resolvió:

*“En la sentencia impugnada se estableció que esa decisión comportaba una vía de hecho, porque en primer lugar, el mencionado Tribunal no sólo omitió si se mantenía o no la cautela decretada, sino que dejó de resolver de fondo la alzada al pasar por alto que <<de acuerdo con los precedentes sobre el tema emitidos tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación>>, le correspondía al Juez del conocimiento estudiar si la situación que originaba la medida cautelar se enmarcaba dentro de las excepciones que ha desarrollado la jurisprudencia al respecto en las cuales destacó: <<i> cuando se pretenda el pago de obligaciones de carácter laboral; ii) se haga exigible por vía judicial créditos contenidos en sentencias emitidas en contra del Estado; o iii) se persiga el cobro ejecutivo de sumas contenidas en documentos claros, expresos y exigibles>> y, para <<el pago de obligaciones que surjan en sentencias, títulos u obligaciones laborales adquiridas en desarrollo de la*

---

<sup>1</sup> STL N° 6970-2019, del 27 de marzo de 2019. RAD. 83805.

*actividad que se financien con cada una de las partidas que lo integran>>; todas ellas extractadas de las sentencias C-546-1992; C-354-1997; C-793-2002; C-566-2003 y C-313-2014 de la Corte Constitucional en conexidad con los artículos 594-CGP y 25 de la ley 1751 de 2015.*

*En segundo término, porque si el Tribunal no contaba con los elementos de juicio que le permitieran decidir el recurso de apelación, debió <<proveerse de los fundamentos de convicción necesarios para que la impugnación sometida a su consideración se evidencie como la legal vía para dar material valía y eficaz corporeidad al real encausamiento de los derechos sustanciales, (C.S.J STC, 3 jul.2013 rad. 0059-01)>>, valiéndose para ello de lo prescrito en los artículos 11, 169 y 170 del CGP, y 228 de la Carta Política <<en aras de proteger no solo derechos de las partes, sino de salvaguardar los recursos del Sistema General de Seguridad Social destinados a la salud, como parte del patrimonio público>>, actitud que no asumió. Finalmente, porque la providencia denotaba <<una motivación insuficiente>>, en la medida que no fueron incorporadas << las consideraciones a que había lugar en el fallo objeto de inconformidad>>”.*

De igual manera, en acatamiento a la orden dada en la sentencia antes reseñada, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo (Sala III Civil Familia Laboral)<sup>2</sup> indicó:

*“Bajo ese derrotero, es más que evidente que para las altas colegiaturas siguen vigentes todas las excepciones a la reglas de inembargabilidad, por lo que aprovecha la sala para modular el criterio que venía registrado en autos precedentes respecto al tema, y en su lugar acoger los citados pronunciamientos, estando a tono con la jurisprudencia nacional.*

*Con esa línea de pensamiento se deviene ahora la necesidad, si en este caso se enmarca una de esas distinciones, actividad demostrativa que se torna sencilla si en cuenta se tiene que el artículo 66 de la citada ley 1751 de 2015 consagra como funciones de la ADRES la de “realizar los pagos, efectuar giros directos a los prestadores de servicio de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado con el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del sistema, en todo caso optimice el flujo de recursos”, y en este caso el título ejecutivo que aquí se emplea son precisamente unas facturas de ventas generadas precisamente por la prestación de servicios médicos, tal como fueron los estudios clínicos relacionados en cada uno de los soportes anexos a la demanda (en su mayoría resonancias magnéticas), de modo que el rumbo de los recursos que maneja la administradora tiene el mismo destino que los que aquí se ejecutan, pues si estos en parte están orientados a solventar deudas con los prestadores de*

---

<sup>2</sup> Auto CES- Radicación 2017-00182-01

ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA  
ABOGADO

*servicios de salud, entonces no habría, razón para negar que de ellos se recaude el dinero debido y colofón, el embargo es procedente”.*

Con base en dichas citas jurisprudenciales, queda claro que estamos de cara a una excepción al principio de inembargabilidad, por tal razón es menesteroso reiterar y resaltar a su señoría los precedentes que sobre el tema ha emitido la Honorable Corte Constitucional, como órgano encargado de velar por la integridad y la supremacía de la Constitución, acerca de las excepciones existentes al principio de la inembargabilidad, los cuales pueden consultarse en las sentencias C-546 de 1992; C-354 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003 y C-313 de 2014, C-1154 de 2008; C-539 de 2010; en conexidad con los artículos 594 del C.G del P. Y 25 de la Ley 1751 de 2015, de igual manera, como antes se dijo, la Corte Suprema de Justicia, como máximo Tribunal de la Jurisdicción Ordinaria, ha proferido pronunciamiento sobre dichas excepciones, recientemente como las sentencias STC3247 de 2019; STL6970-2019; STC1503 de 2019, STC-1339 de 2021, donde se especifica y se ratifican, que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto, donde reitera la posibilidad de embargar los recursos que bajo cualquier modalidad tuviera que cancelar, pagar o girar la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

Aunado a lo anterior, los artículos 63 y 48 de la CN, establecen el principio de la inembargabilidad, pero particularmente el artículo 48 de la C. N., transcribe lo siguiente: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferente a ella”.

Ahora bien, la medida cautelar pedida a ese Despacho, dentro del proceso referenciado, tienen por finalidad el pago de servicios de salud prestados por el doctor ALONSO CUELLO, que a su vez son servicios de salud que realizó la IPS como prestadora de servicio, es decir, que esos pagos que se le realizan a los médicos hacen parte, o por decirlo de otra forma: de los servicios de salud que presta la ESE **Hospital SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA DE DIBULLA**, desconocer, mucho menos olvidar que son las Instituciones Prestadoras de Salud – IPS, es decir, las clínicas y hospitales privados, públicos o mixtos, las que prestan los servicios de salud a los diferentes pacientes de nuestro país, por lo cual, cuando se solicitan estas medidas cautelares no se desnaturalizan los recursos, porque llegan a su destinatario final, que es el pago de los procedimientos y atenciones que realizan las IPS, en cabeza de su personal médico, y así le prestan esos servicios de salud a las

ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA  
ABOGADO

personas que llegan para su atención, ya sea régimen contributivo, subsidiado o vinculados si fuera el caso.

Estos recursos no llegan por la modalidades establecidas por la ley, es decir, Giro Directo, Transferencia u anticipos, sino que llegarían por la vía judicial, dado que en Colombia, todas las personas naturales ni jurídicas, deben responder por sus obligaciones adquiridas, esta posición es respaldada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, cuya Sala Octava Unitaria, el día seis (6) de noviembre de 2012, al resolver un recurso de apelación contra auto sostuvo lo siguiente: *“..... excepcionalmente, esa regla general cede cuando las deudas que se cobran son precisamente participes de esa destinación, cual es, la prestación de servicios de salud. No participar de este sentido, concluiríamos en lo absurdo, que esos dineros se remiten a las EPS solo para el pago del servicio de salud de manera voluntaria, por como de esa manera no se realiza el pago, entonces por vía coercitiva no es posible, lo cual choca contra toda lógica y el sistema jurídico garantista de que el acreedor tiene por expedita la vía coercitiva cuando no se descarga voluntariamente una obligación. Cosa distinta es que la EPS pretenda cancelar con dichos dineros deudas propias, es decir, de su interés exclusivamente privada, como sería comprar bienes, pagar deudas no de salud, por que en tales eventos se configura desvío de la específica destinación de esos dineros.” Similar posición sentó al resolver la apelación de un auto que negó el levantamiento de medida cautelar en asunto parecido”.*

También lo dijo el Honorable Tribuna Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala civil -Familia, auto de fecha 21 de mayo de 2021<sup>3</sup>: *“En lo que al presente asunto respecta, se advierte que las obligaciones cuya ejecución pretende la demandante vienen incorporadas en documentos a los que inicialmente se les reconoció la calidad de títulos ejecutivos y, además, tuvieron como origen la prestación de servicios de “salud, de urgencias, atenciones prioritarias, hospitalización, servicios NO PBS antes denominados servicios NO POS”. En ese sentido, para el Despacho las cautelas solicitadas resultaban procedentes, porque a pesar de que -como ya se anotó-, los rubros desembolsados o que desembolse la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES o las entidades territoriales a favor de COOMEVA E.P.S. S.A. serían inembargables, por tratarse de un proceso ejecutivo para el pago de créditos derivados de la prestación de servicios de la salud, se cumple una de las ya referidas excepciones al principio de la inembargabilidad. Dicho de otra forma, al pretenderse el cumplimiento de una obligación, clara expresa y exigible, que se derivó de la prestación del servicio de salud, podrían embargarse los dineros que la demandada reciba o que tenga derecho a recibir de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA*

---

<sup>3</sup> Radicado No: 13001-31-03-001-2020-00200-01

*GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES y de las entidades territoriales.”*

Su señoría, la Honorable Corte Constitucional, en sus distintos pronunciamientos, ha establecido el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, como una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, no obstante es la misma, H. Corte Constitucional, quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones a este principio, especialmente los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población, con la finalidad de asegurar la adecuada provisión, manejo y administración, de los fondos necesarios para la protección de los Derechos Fundamentales.

Es cierto que la Ley 1751 de 2015, es una Ley Estatutaria del Derecho Fundamental de Salud y que en su artículo 25 dispuso expresamente la inembargabilidad de todos los recursos públicos que financian la salud, tal como se expone en el auto que se ataca. Es así que no existe duda de la protección otorgada a los recursos orientados a la señalada actividad; empero igualmente, la Corte Constitucional al efectuar el control previo de constitucionalidad que realiza sobre las Leyes Estatutarias, profirió la sentencia C-313 de 2014, que declaró exequible el artículo antes mencionado y se ata a lo resuelto en sentencias de constitucionalidad proferida con anterioridad y que manifestó lo siguiente dentro de la ratio decidendi así:

*“Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, “la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden Departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta”. Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.”*

Apreciada Juez, la misma Corte Constitucional, ha definido y manifestado que existen excepciones a la regla general de inembargabilidad, por lo cual en la sentencia C- 543 de 2013 señaló la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr: A) *la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral*

Calle 11 No 2-41 oficina 2107 Grupo Área. Teléfono: 3205419585.

Correo: [alpabaser@hotmail.com](mailto:alpabaser@hotmail.com). Cartagena D.T y C.

*con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; B) El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos; C) La extinción de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible; En esa providencia se aludió, además, a una cuarta categoría así: 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 y saneamiento básico; en el caso que nos ocupa, como ya se mencionó, la medida cautelar requerida y negada por el Despacho, obedece a la ejecución del pago de unos servicios de salud prestados por parte del demandante, por lo cual no desnaturalizan, ni desvían la destinación de dichos recursos; el artículo 1o. de la ley 100 de 1993 determina el sistema de seguridad social integral: “El sistema de seguridad social integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten.” El sistema comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios.*

A reglón seguido, la Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014 y que es de vital importancia, porque mediante la misma, nos trae un aporte jurisprudencial nuevo, mediante el cual, se deban los Jueces abstenerse de decretar medidas cautelares, cuando se trata de deudas del sector salud o de créditos que deba cancelarse con dichos dineros, más aún cuando no se desvía su destinación, la corte manifestó lo siguiente:

*“En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que:*

*“(…) la prohibición de embargo de 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*

Calle 11 No 2-41 oficina 2107 Grupo Área. Teléfono: 3205419585.

Correo: [alpabaser@hotmail.com](mailto:alpabaser@hotmail.com). Cartagena D.T y C.

ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA  
ABOGADO

*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 (...)*". Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala:

*"(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...)"*.

*"(...) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)"*.

Señora Juez, es claro y transparente, que la inembargabilidad de los recursos de salud, no opera como regla, sino como principio, como lo dice el máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional y reza que por ende no debe tener carácter absoluto, desde el año 2008 hasta la fecha, se han venido decretando medidas cautelares dentro de los procesos que reclama servicios de salud y sus componentes.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 594 del C.G del P., sobre dicha norma, la sentencia STC3247-2019, manifestó que, " si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas solo en la jurisprudencia, se observa que la codificación procesal civil, atendió a la existencia de estas y las incluyo en el citado párrafo del canon 594, precepto sobre el cual la corte constitucional indico: " No se desprende que exista una autorización para incumplir ordenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, solo que ante la ausencia del fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que decreta no explica el sustento del embargo sobre los recursos inembargables. Pero si insiste, decretara el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, estos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)", vemos aquí como el legislador partió del principio de inembargabilidad, pero dejo ver que no es absoluto y permite excepciones y lo que realmente la Ley, la Jurisprudencia y el mismo Estado, está protegiendo señor Juez, es que no se destinen dichos dineros, para fines diferentes a los de salud, y en el presente caso, la medida cautelar solicitada, está cumpliendo la

Calle 11 No 2-41 oficina 2107 Grupo Área. Teléfono: 3205419585.

Correo: [alpabaser@hotmail.com](mailto:alpabaser@hotmail.com). Cartagena D.T y C.

ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA  
ABOGADO

finalidad para la cual están destinados dichos recursos, los cuales son para el pago de los servicios de salud prestados a los afiliados de la entidad demandada.

Ahora bien, es importante también traer a colación lo manifestado por la Honorable Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la providencia AP4267-2015, radicación No. 44031 del 29 de julio de 2015, la cual fue aprobada mediante Acta No. 259 de la misma fecha, en la cual la Sala Penal, ratificó que el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, NO ES ABSOLUTO y admite excepciones y dentro de dicha providencia manifestó que:

*“... 3. Si bien el Legislador con base en el artículo 63 constitucional, como viene de verse, está facultado para expedir por razones de interés general, las normas de inembargabilidad del patrimonio que constituye el Presupuesto General de la Nación, por ejemplo: para garantizar la efectividad de la inversión social de los recursos que conforman el sistema general de participaciones; este “principio” no es absoluto, pues de advertirse desproporcionado en relación con otros fines superiores o contrario al propósito que pretende satisfacer la protección de los bienes, resulta inconstitucional la prohibición.”*

5. De entrada la Sala advierte que los embargos objeto de indagación no son “manifiestamente contrarios a la ley”, por las razones siguientes:

*“...5.1. Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la misma dispuso “estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008”<sup>4</sup>, de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:*

*Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.*

*Explicó que “la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”.*

También, la Honorable Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de Tutela STC7397-2018 del 7 de Junio de 2018, con ponencia de la Dra. MARGARITA

CABELLO BLANCO, manifestó que, existen excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud y, precisamente una de las excepciones es la concerniente a la *“viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP(...)”*.

*“5.2.3.- En tercer lugar, que existen «excepciones al principio de inembargabilidad» de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud (son recursos públicos y del Sistema General en Seguridad Social Salud); a manera de ilustración y respecto a ello, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras”*.

Una de dichas excepciones es la concerniente con *«la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo “(...) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (...)” [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]»* (CSJ STC16197-2016, 9 nov. 2016, rad. 2016-03184-00).

Relativamente a ello, esta Corporación tuvo ocasión de expresar, en CSJ AP4267-2015, 29 jul. 2015, rad. 44031, que:

*“Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la misma dispuso “estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008”, de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:*

*Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.*

*Explicó que “la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”.*

*Que si bien la “regla general” adoptada por el legislador era la “inembargabilidad” de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*

*La primera de estas excepciones tenía 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, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible*

*Siguiendo esta línea argumentativa, consideró “que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”; premisa a partir de la cual indicó que, “las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto eran 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 los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”*

*5.2. De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como lo indicó el apelante, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de “una mayor preocupación del constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”, lo cual supone fortalecer el “principio de inembargabilidad” de los recursos del SGP.*

*Sin embargo, aquella premisa también propende por la conservación de alguna de sus excepciones, cual es “cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”; pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos”.*

De igual manera, la Corte Suprema de Justicia, profirió reciente sentencia al respecto, STC-1339 de 2021 de fecha 17 de febrero de 2021, en la que al resolver dicha tutela, destacó: <sup>5</sup>

*“Descendiendo al caso sub examine advierte la Corte que el Tribunal enjuiciado cometió un desafuero que amerita la injerencia de esta jurisdicción, por cuanto, tal y como lo esgrimió la tutelante, desconoció abundantes pronunciamientos de esta Corporación, relacionados con las excepciones a la inembargabilidad de los dineros provenientes del Sistema General de Participaciones”.(...)*

*“Por tanto, el Tribunal acusado erró al confirmar la decisión del a quo de 28 de agosto de 2020 con la que se con la que se denegó la petición de que se instara al Adres para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada, pues tal como se expuso es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, tal como lo concibió la Corte Constitucional en sentencia C-543/13 al precisar que la limitación en comentario es inaplicable «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)”.*

---

<sup>5</sup> Magistrado Ponente . AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-00285-00  
Calle 11 No 2-41 oficina 2107 Grupo Área. Teléfono: 3205419585.  
Correo: [alpabaser@hotmail.com](mailto:alpabaser@hotmail.com). Cartagena D.T y C.

ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA  
ABOGADO

### 3. PETICIÓN

Respetuosamente, le solicito a usted, revocar parcialmente el auto de fecha 27 de mayo de 2021 en lo que tiene que ver con la negación la medida de embargo y retención de dineros que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES – deba girar a la E.S.E HOSPITAL SANTA TERESA DE JESÚS DE ÁVILA DE DIBULLA; por lo tanto se sirva decretar la medida cautelar solicitada.

De manera subsidiaria y si su criterio es confirmatorio se surta el recurso de apelación ante el Honorable TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA GUAJIRA.

Atentamente,



**ALVARO PABLO BALLESTEROS SERPA**

**C.C. 84.078.998 de Riohacha**

**T.P. 101.284 del C. S. de la J.**