



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, dieciséis (16) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

Ref.:	Acción Ejecutiva
Radicación N°:	70-001-33-33-003-2014-00124-00
Demandante:	Soluciones Integrales
Demandado:	E.S.E Centro de Salud de la Unión - Sucre
Asunto:	Auto que decide solicitud de medidas cautelares.

1. LA PETICIÓN.

La parte ejecutante, solicita que se desembarquen las cuentas pertenecientes a la E.S.E. Centro de Salud de la Unión - Sucre, puestos que éstas no pueden ser embargables.

Argumenta la ejecutada, que en tratándose de cuentas del Sistema General de Participación, se encuentran protegidas por mandato Constitucional, incluyéndose los recursos destinados al sector salud, donde se especifican que estos no pueden dar destinación distinta a la inversión social en salud.

Agrega que, la Corte Constitucional, tiene el principio de inembargabilidad como una garantía necesaria de preservar y defender, para proteger los recursos financieros del Estado no pueden ser objetos de medidas cautelar, por lo cual deben ser levantadas de manera inmediata los embargos decretados.

Esta inembargabilidad se da con el fin de que los recursos sean destinados al sector salud y que el servicio pueda funcionar al ciento por ciento; a su vez este no sea inestable y pueda cumplir los fines esenciales no afectándose la continuidad, cobertura y calidad de los servicios, como lo establece el art. 47 de la Ley 715 de 2001.

De este modo, para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecte la prestación del servicio de salud financiados con cargo a estos recursos, las medidas que adopten las autoridades judiciales con relación a obligaciones laborales, se harán efectivas con ingreso de libre destinación de la respectiva entidad, por lo que deberá presupuestar el montó del recurso e ingresarla en la próxima vigencia fiscal.

Por todo lo anterior, requiere se decrete la nulidad de la medida cautelar, así como la inembargabilidad de las cuentas corrientes y de ahorros de las entidades financieras y ARS destinadas al S.G.P., por lo que se debe revocar el auto que declaró las medidas de embargo del sistema en mención; por último, se archive el proceso.

2. CONSIDERACIONES.

Con el fin de dar resolución a la solicitud impetrada, es necesario en primer lugar hacer referencia a la situación de embargabilidad o inembargabilidad de algunos bienes de las entidades, como es del caso de las Empresas Sociales del Estado, para concluir si hay lugar a revocar o mantener la orden de embargo ordenada en auto precedente.

La Constitución Política en su art. 63, prohíbe el embargo de los bienes y rentas de las entidades públicas, así como los bienes de uso público de propiedad de la Nación, además aquellos que determine la ley. Por su parte, el art. 48 de la misma Carta que consagra la seguridad social como un servicio público, también prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella.

Por su parte, en el art. 356 superior, se señala que la Ley reglamentará los criterios de distribución del sistema general de participaciones y en virtud de tal disposición el legislador expidió la Ley 715 de 2001 en la que se consagró, en su art. 3°, que el sistema general de participaciones, estaría conformado de la siguiente manera:

"3.1. Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denominará participación para educación.

3.2. Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denominará participación para salud.

3.3. Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denominará participación para propósito general".

Además, el art. 91 de la Ley 715 de 2001, señala que los recursos pertenecientes al Sistema General de Participaciones, por su destinación constitucional no pueden ser embargados.

De otro lado, el Decreto 50 de 2003 *"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"*, en el artículo 8º, establece inembargabilidad de los recursos del régimen subsidiado. Y señala que los recursos de que trata ese decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo.

Ahora bien, la Corte Constitucional en cuanto al asunto bajo estudio, esto es, la inembargabilidad de los recursos de la salud y la destinación específica de los mismos, en varias de sus providencias, ha sostenido:

"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"¹.

Sin perjuicio de lo anterior la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, por ejemplo en la

¹ Sentencia C-263 de 1994.

sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el art. 21 del Decreto 28 de 2008, el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, 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.

Así pues, en la mencionada sentencia, la Corte analizó el aspecto de la inembargabilidad de recursos públicos y allí expuso:

“En diversas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de 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. La línea jurisprudencial al respecto está integrada básicamente por las Sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, 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, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005. Desde la primera providencia que abordó el tema en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte ha advertido sobre el riesgo de parálisis del Estado ante un abierto e indiscriminado embargo de recursos públicos:

"Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales."

(...)

4.2.- 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 esa medida, 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. Sobre el particular, en la Sentencia C-354 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló:

*"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".

En la misma dirección, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte sostuvo:

*"En este sentido tal y como se desprende de las decisiones a que se ha hecho reiterada referencia en esta sentencia el citado **principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto**, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda".*

*4.3.- 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 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.***

*4.3.1.- 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**. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que "en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo". Para sustentar su conclusión la Corte explicó:*

"De las anteriores consideraciones se desprende un conflicto entre dos valores que deben ser sopesados y analizados para tomar una decisión sobre la exequibilidad de las normas demandadas: el primero de estos valores tiene que ver con la protección de los recursos económicos del Estado y del interés general abstracto que de allí se desprende. El segundo valor en conflicto está vinculado con la efectiva protección del derecho fundamental al pago del salario de los trabajadores vinculados con el Estado.

Como ya fue señalado, la Corte Suprema de Justicia bajo el imperio de la Constitución anterior resolvió el conflicto normativo en favor de la norma legal y del interés general abstracto que ella respalda.

La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo".

Este criterio ha sido reiterado en diversas oportunidades, tanto en asuntos de tutela como de control abstracto de constitucionalidad², y apunta a la realización efectiva de derechos laborales reconocidos en sentencia judicial o en actos administrativos que así lo dispongan en forma inequívoca.

*4.3.2.- 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. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos". Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional³.*

*4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, **se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible**. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente:*

"Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo".

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial⁴. Dijo entonces:

² Cfr., Corte Constitucional, 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.

³ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

⁴ Las Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-793 de 2002 y C-566 de 2003, reiteran esta postura.

"Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque 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." (Lo resaltado es de la Sala).

De la jurisprudencia ante transcrita, se puede colegir que el precepto de inembargabilidad de los recursos públicos no puede ser considerado como absoluto, puesto que, no puede tomarse como una regla, sino como un principio, lo que existen tres (3) excepciones, consistentes en:

- a) La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,...
- b) El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, los cuales *"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"*. Sentencia C- 354 de 1997 y
- c) Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible...

Ahora, el C.G.P. -Ley 1564 del 12 de julio de 2012- en su art. 594.4, estatuye:

Artículo 594. Bienes inembargables.

Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

4. Los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

Con fundamento en la ley y en la jurisprudencia citada se tiene que dicho principio tiene por excepción como lo es el asunto aquí antes adiado.

En otra línea el certificado del 17 de marzo de 2015, y allegada a esta Unidad Judicial el 08 de abril de 2015, la supernumeraria de la Sección de Embargo y Soluciones Legales indica que:

"Bancolombia S.A., en atención al oficio de la referencia, informamos sobre la imposibilidad de proceder a lo ordenado, y de acuerdo con la salvedad contenida en el requerimiento, le comunicamos de las cuentas que maneja el demandado E.S.E.

HOSPITAL DE LA UNION- SUCRE (sic) en nuestra entidad, administran recursos de Sistema General de Participaciones. Por tanto tienen el carácter de inembargables... ”.⁵

La cual no tiene validez alguna, puesto que el legislador indicó que es el Ministerio de Hacienda, el que deberá indicar, la procedencia de dichos recursos, además es bien sabido que dentro de una misma cuenta puede existir, asignaciones de distinta naturaleza a las del S.G.P., por lo que, en principio la orden cautelar sigue en firme.

La normativa vigente y la jurisprudencia en la materia, establece que no es posible embargar recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas las obligaciones de este tipo, pues se podrán embargar en primer lugar los recursos de libre destinación y excepcionalmente los de destinación específica cuando a ello hubiere lugar, no siendo este el caso específico; pues solo podría embargarse esos recursos de destinación específica, para el para el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia y que no han sido pagadas en el término de 18 meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, transcurrido este término *“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”*, pero se reitera, este no es el caso, pues en el proceso no se está solicitando el cumplimiento de una obligación contenida en una sentencia laboral.

Sin embargo, en auto del 24 de julio de 2014⁶ mediante el cual, se accedió a la solicitud de las medidas cautelares, y en la cual se ordenaba el embargo de las cuentas bancarias que tuviera la entidad ejecutada, esto es, de la E.S.E. Hospital de la Unión - Sucre, pero en el que se dejó la salvedad en el literal B del numeral primero de la parte resolutive de dicha providencia como limitante, que las cuentas del sistema general de participación, ni de las regalías se incluían en el embargo:

“La anterior medida se limita así:

(...)

B) NO PODRAN RETENERSE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN, NI REGALÍAS.”⁷

Lo que de esta forma, no se estaría violentando ninguna norma de carácter constitucional o legal, ni mucho menos se va en contra de las tesis del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional acerca del tema, toda vez que las comunicaciones expedidas a las instituciones bancarias, llevaban la información de la limitante, teniendo claro que, la entidad ejecutada puede contar con cuentas destinadas a las actividades propias de la prestación del servicio de salud, lo que si hace posible la embargabilidad de las cuentas de la E.S.E. HOSPITAL DE SALUD DE LA UNIÓN - SUCRE; de esta manera y siendo razón suficiente, no se encuentra mérito a las pretensiones del levantamiento de la media cautelar, además del archivo del expediente.

⁵ Fl. 43.

⁶ Folios 4 y reverso.

⁷ Ibídem. Auto del 24 de julio de dos mil catorce (2014).

Por último, en cuanto a la resolución del proceso, se encuentra supeditada en la decisión de las excepciones de méritos propuesta en la contestación de la demanda y que serán resultas en la Audiencia Inicial que se encuentra consagrada en el artículo 372 y 373 de la Ley 1564 de 2012, la cual se fijará con posterioridad en el cuaderno principal.

En consecuencia **SE DECIDE:**

PRIMERO: Niéguese la Solicitud de desembargo - Levantamiento inmediato de medidas previas, por las razones expuesta en la parte motiva de la providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CALRA LUZ PÉREZ MANJARRÉS
Juez