



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SINCELEJO (Sucre)
AUTO INTERLOCUTORIO

Sincelejo (Sucre), Julio primero (1º) de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN:	EJECUTIVA
RADICACIÓN:	No. 70-001-33-33-007-2016-00137-00
DEMANDANTE:	ERIS DE LA ROSA RIVERA
DEMANDADO:	E.S.E. CENTRO DE SALUD OVEJAS
ASUNTO:	RATIFICA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO Y RETENCIÓN DE DINEROS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - PONER EN CONOCIMIENTO DEL EJECUTANTE RESPUESTA DADA A AUTO DE MEDIDA CAUTELAR

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a este Juzgado resolver; en primer lugar, si es procedente ratificar la medida de embargo (i) *“de los ingresos que perciba la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (Sucre) por concepto como ingresos brutos de prestación de servicios de salud que la registre en su presupuesto general”*; así como los dineros que la (ii) EPS MUTUAL SER, (iii) COOSALUD EPS y (iv) CAJACOPI EPS deben transferir a la E.S.E. CENTRO DE SALUD OVEJAS, tal como solicita el apoderado judicial del señor ERIS DE LA ROSA RIVERA, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

2.1. Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Al respecto, conviene precisar en línea de principio que, el artículo 63 de la Constitución Política, prohíbe el embargo de los bienes y rentas de las entidades públicas, así como los bienes de uso público de propiedad de la Nación y además aquellos que determine la ley.

En ese orden, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, señala que *“son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman”*, y seguidamente advierte que, *“no obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago*

de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias."

En el mismo sentido, la Ley 715 de 2001, en su artículo 91, señala que los recursos pertenecientes al sistema general de participaciones, por su destinación constitucional, no pueden ser embargados. Cabe advertir al respecto, que el artículo 48 de la Constitución Política, consagra la seguridad social como un servicio público, y también prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 50 de 2003, en su artículo 8º, establece la inembargabilidad de los recursos del régimen subsidiado, y señala que los recursos del régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud, son inembargables.

A su vez, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, prescribe que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

En el mismo sentido, la Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, en su artículo 25, reitera el carácter de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y que no pueden ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.

Obsérvese como de las normas citadas, se deriva el denominado principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones con destinación específica (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

Ahora bien, el Código General del Proceso aplicable a los procesos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo por disposición expresa del artículo 306 del CPACA, en aquellos aportes que no se regularon expresamente por éste, señala lo relativo a los bienes con carácter de inembargables, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: 1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto General de la Nación o de las

entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social...

PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene."

Bajo este contexto y teniendo como parámetro la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participación, y de los bienes y recursos establecida en el numeral primero del artículo 594 del C. G. del Proceso, podría concluirse inicialmente que contra los recursos de las Empresas Sociales del Estado no procede orden de embargo.

Igualmente, cabe advertir que también son inembargables los recursos de la seguridad social que manejan las Entidades Promotoras de Salud "EPS", originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad, según el parágrafo 1º

del artículo 182 de la Ley 100 de 1993, por tratarse de recursos con destinación específica y tener el carácter de parafiscal.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia No. SU-480 de 1997, estableció que *“el sistema de seguridad social en Colombia pudiéramos decir, que es mixto, puesto que lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal. Las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. Por lo tanto, no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud. En consecuencia, las Entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio”*”.

A su vez, la Procuraduría General de la Nación en Circular No. 014 del 8 de junio de este año señaló que *“las cotizaciones son recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, destinados de forma específica para la prestación de servicios de salud, sin que puedan ser destinados a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente, y que por ende gozan del atributo de inembargabilidad”*.

De otra parte, el artículo 211 de la Ley 100 define el régimen subsidiado como un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago

de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad. A su vez el artículo 214 *ibídem* establece los recursos del régimen, a saber:

"La Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado se financiará con los siguientes recursos:

1. De las entidades territoriales

1. Los recursos del Sistema General de Participaciones para salud, se destinarán al Régimen Subsidiado partiendo como mínimo del sesenta y cinco por ciento (65%) de acuerdo con el plan de transformación concertado entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales hasta llegar al ochenta por ciento (80%) a más tardar en el año 2015. En todo caso el 10% del Sistema General de Participaciones para Salud se destinará a financiar las acciones en salud pública. El porcentaje restante se destinará a financiar prioritariamente la prestación de servicios en aquellos lugares donde solo el Estado está en capacidad de prestar el servicio de salud en condiciones de eficiencia y/o subsidios a la demanda, de acuerdo con los planes financieros y de transformación de recursos que presenten las entidades territoriales, los cuales deberán ser avalados de manera conjunta por los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público.

2. Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por ETESA a las entidades territoriales, que no estén asignados por ley a pensiones, funcionamiento e investigación. Estos recursos se girarán directamente a la cuenta de la entidad territorial en el fondo de financiamiento del régimen subsidiado y se contabilizarán como esfuerzo propio territorial serán transferidas directamente por la Nación a través del mecanismo de giro directo establecido en la presente ley.*

3. Sin perjuicio de lo previsto en el primer inciso del artículo 60 de la Ley 715 de 2001, del monto total de las rentas cedidas destinadas a salud de los departamentos y el Distrito Capital, se destinarán por lo menos el 50% a la financiación del Régimen Subsidiado o el porcentaje que a la entrada en vigencia de la presente ley estén asignando, si este es mayor. Estos recursos se contabilizarán como esfuerzo propio territorial y no podrán disminuirse serán transferidas directamente por la Nación a través del mecanismo de giro directo establecido en la presente ley.

4. Los recursos de regalías serán transferidas directamente por la Nación a través del mecanismo de giro directo establecido en la presente ley.

5. Otros recursos propios de las entidades territoriales que hoy destinan o que puedan destinar en el futuro a la financiación del Régimen Subsidiado.

2. Del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga)

1. Uno punto cinco puntos (1.5) de la cotización de los regímenes especiales y de excepción y hasta uno punto cinco (1.5) puntos de la cotización de los afiliados al Régimen Contributivo.

2. El monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

3. Recursos del Presupuesto General de la Nación que a partir del monto asignado para el año 2010, que se requieran de manera progresiva para la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, una vez aplicadas las demás fuentes que financian el Régimen Subsidiado.

4. Las cotizaciones que realizarán los patronos al Fondo de Solidaridad cuando el trabajador no quiera retirarse del Régimen Subsidiado, en los términos de la presente ley.

5. Los recursos que para tal efecto sean aportados por gremios, asociaciones y otras organizaciones.

3. Otros

1. Recursos definidos por recaudo de IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

2. Los rendimientos financieros que produzcan las diferentes fuentes que financian el Régimen Subsidiado.

3. Recursos de la contribución parafiscal de las Cajas de Compensación Familiar".

Los anteriores recursos, del régimen subsidiado, al tener como destinación específica la prestación de los servicios de salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado, son inembargables¹.

En efecto, la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "prosperidad para todos", señaló en el parágrafo 2º del artículo 275 que Los recursos que la Nación y las Entidades

¹ Ver los artículos 48, 63, y 359 de la Constitución Política; concordante con artículos 134 y 182 de Ley 100 de 1993; Ley 715 de 2001; Ley 1122 de 2007; y el Decreto 050 de 2003.

Territoriales destinen para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables; concordante con el Decreto 4962 de 2011, artículo 4.

En conclusión, los dineros del sector salud, no pueden ser utilizados para fines distintos de aquellos a los cuales estén destinados, ni ser objeto del giro ordinario de los negocios de las EPS, ni formar parte de los bienes de dichos establecimientos, ni desviarse hacia objetivos diferentes; por lo tanto, no podrán ser materia de medida cautelar de embargo.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que de conformidad con el parágrafo del artículo 594 del C. G. del Proceso, la regla de inembargabilidad no connota un carácter absoluto, dado que pone de manifiesto las excepciones trazadas en la ley, para que sea operante la medida cautelar, la cual debe servir de fundamento a la providencia que así la decreta.

2.2. Excepciones jurisprudenciales a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Ahora, si bien el legislador con base en el artículo 63 Constitucional, como se dijo *ad initio*, 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.

Lo anterior, con base en la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, según la cual el principio de inembargabilidad del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones, así: (i) cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción se hace necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (sentencia C-546 de 1992, línea jurisprudencial reiterada en las sentencias C-013 de 1993, C-107 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); (ii) cuando se trate de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto

de los derechos reconocidos en dichas decisiones judiciales (sentencia C-354 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002 y C-402 de 1997), y, (iii) cuando se trate de títulos que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible (sentencias C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999 y T-539 de 2002).

La anterior tesis, la cogió el Consejo de Estado, Sala Consulta y Servicio Civil, en Concepto No. 1901 de julio 17 de 2008, radicado No. 11001-03-06-000-2008-00037-00, Consejero Ponente Dr. APONTE SANTOS GUSTAVO EDUARDO, en el que señaló:

"(...) La Corte ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a este compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales" (resaltado fuera del texto).

Por su parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 22 de julio de 1997 (Exp. S-694) indicó como fundamento del principio de inembargabilidad, la necesidad de ejecutar los planes estatales y mantener el equilibrio fiscal. Dijo esta corporación:

"El principio de la inembargabilidad de los bienes estatales encuentra su plena y cabal justificación en la necesidad de defender la ejecución de los programas incluidos en los presupuestos de las entidades estatales, para asegurar en los distintos niveles el equilibrio fiscal y garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la ejecución presupuestal; evitándose así el manejo caprichoso y arbitrario de las finanzas públicas, con erogaciones no contempladas en la ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la acordada o con transferencia de créditos sin autorización. Se busca así garantizar los planes y programas de inversión y gastos públicos" (resaltado fuera del texto).

3.3. La inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la Nación, y las excepciones establecidas por la jurisprudencia.

En primer término, es procedente indicar que el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil establece el principio de que la Nación no puede ser ejecutada, salvo en el caso contemplado en el artículo 177

del Código Contencioso Administrativo, que se refiere a la posibilidad de ejecución por condenas contra los entes del Estado.

Esta disposición procesal civil fue declarada exequible de manera condicionada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-103 del 10 de marzo de 1994. El condicionamiento de la Corte se refiere a que la exequibilidad se entiende “con la excepción reconocida en la Sentencia C-546 de 1992”, relacionada con los créditos laborales.

En efecto, la Ley 38 de 1989, pese a ser expedida antes de la Carta del 1991, fue calificada por la Ley 179 de 1994 como “orgánica del presupuesto nacional”, dada la naturaleza de sus disposiciones. Su artículo 16 estatuyó la inembargabilidad de las rentas y recursos presupuestales.

Tal norma fue demandada ante la Corte Constitucional, corporación que en Sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992, la declaró exequible de manera condicionada en el sentido de exceptuar de la mencionada inembargabilidad la ejecución por obligaciones laborales después de cumplido el término de 18 meses contado desde la ejecutoria de los actos administrativos dictados en favor de servidores públicos. Dijo la Corte:

“En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...)”

Más recientemente, en auto del 8 de mayo de 2014, dictado esta vez por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-27-000-2012-00044-00(19717), Consejero Ponente Dr. JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ, dijo:

“La Corte ha sostenido que este principio (inembargabilidad) tiene sustento constitucional (art. 63) en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente

los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales.

No obstante, este principio no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional.

Es por esto que la Corte en reiteradas oportunidades ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones cuando se trate de:

- 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 justas;*
- ii) sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones; y*
- iii) títulos que provengan del Estado que reconozcan 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.*

Tratándose de los recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional ha dicho que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, se ajusta a la Constitución, en la medida en que se consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden laboral."

A su turno, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Auto AP 4267-2015/44031 del julio 29 de 2015, radicado No. 44031, Magistrado Ponente Dr. JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ, señaló que embargar recursos de sistema general de participaciones, con base en una de las excepciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional, no constituye "prevaricato por acción". Hacia allá, dijo lo siguiente:

"El "principio de inembargabilidad" de los recursos del Sistema general de participaciones y sus excepciones.

En garantía de los derechos adquiridos -de acuerdo con las leyes civiles- (artículo 58 de la Constitución Política), por regla general, toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros (artículo 2488 del Código Civil).

No obstante, el Ordenamiento contiene algunas excepciones tanto de raigambre constitucional como legal en virtud de lo indicado en el artículo 63 de la Carta Política, el cual señala:

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. –Resaltado fuera de texto–.

Las excepciones de origen legal a la prenda general de garantía que constituye los bienes del deudor como respaldo de sus obligaciones, son por ejemplo las establecidas en los artículos 1677 del Código Civil, 684 del Código de Procedimiento Civil, así como las contenidas en los artículos 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, 18 y 91 de la Ley 715 de 2001, y 21 del Decreto 28 de 2008.

De estos últimos se deriva el denominado principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones con destinación específica (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Expresamente señala la normativa citada:

Decreto 111 de 1996. Artículo 19. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. –Subrayado fuera de texto–

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del título XII de la Constitución Política.

(...)

Ley 715 de 2001. Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades

territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera.

Artículo 91. Prohibición de la unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

Decreto 28 de 2008. Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

“(...)”.

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.

Ciertamente así lo consideró la Corte Constitucional en sentencias C-793 de 2002, C-563 de 2003 y C-1154 de 2008.

Mediante la primera de las providencias mencionadas fue declarado exequible el aparte demandado del artículo 186 de la Ley 715 de 2001, en el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que

transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar su 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del sistema general de participaciones.

En la segunda sentencia –la C-563 de 2003–, fue declarada exequible la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo”, contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, condicionado a que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar la ejecución con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

En la tercera decisión –C-1154 de 2008– la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.

(...)

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 providencias¹⁰; 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)”. –Resaltado y subrayado fuera de texto–.

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.

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPS-S -girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS. Obsérvese lo señalado en el texto normativo:

Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con

cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Lo contrario -es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cobija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS - públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados.

En este orden de ideas, la Sala no advierte manifiestamente contrario al Ordenamiento los embargos objeto de indagación, más aún se observan razonablemente ajustados a la Constitución.” (Negritas del Juzgado)

Ahora, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, en sentencia del 12 de febrero de 2014, radicado No. 270011102000201100002-01, Magistrado Ponente Dr. ANGELINO LIZCANO RIVERA, igualmente manifestó que es procedente el embargo de los recursos del sistema general de participaciones, en los casos previstos por la Corte Constitucional, al siguiente tenor:

“1. Regla general: la inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado. Ha sostenido la Corte Constitucional que el principio de inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado tienen sustento constitucional tendiente a asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de efectivizar

materialmente los derechos fundamentales, así como el cumplimiento de los distintos cometidos estatales. En otros términos, este principio que se predica del presupuesto de los órganos y entidades del Estado, propende por la protección de los recursos financieros, destinados a la satisfacción de los requerimientos indispensables para realizar la dignidad de la persona humana (sentencias C-546 de 1992, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y C-192 de 2005).

Principio consagrado en el artículo 63 de la Carta Fundamental que enuncia, además de la imprescriptibilidad e inalienabilidad, la inembargabilidad de los bienes de uso público, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación, así como difiere en la ley la posibilidad de determinar los demás bienes que guarden dichas características, sin que el ejercicio de tal función, comporte transgresión de otros principios o derechos constitucionales.

2. Las excepciones a la inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado. El principio de inembargabilidad del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones, así:

(i) Cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción se hace necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (Sentencia C-546 de 1992, línea jurisprudencial reiterada en las sentencias C-013 de 1993, C-107 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);

(ii) Respecto de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones judiciales (sentencia C-354 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002 y C-402 de 1997), y,

(iii) Consten en títulos que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible (sentencias C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999 y T-539 de 2002).

3. Los recursos que hacen parte del sistema general de participaciones (artículos 356 y 357 de la Constitución). El sistema general de participaciones está constituido por recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución, tendiente a la financiación de los servicios cuya competencia les asigna la Ley 715 de 2001.

De esta forma, el sistema general de participaciones, según lo expuesto en el artículo 3° de la precitada ley, está conformado por: (i) una participación con destinación específica para el sector educativo, denominada participación para educación; (ii) una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y, (iii) una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general.

El monto total del sistema general de participaciones, según lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 715 de 2001, una vez descontados los recursos a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 2° ibídem, que equivale al 4% del citado monto, se distribuye así: (i) el 58.5% para la participación para educación; (ii) el 24.5% para la participación referida al sector salud, y, (iii) el 17% para la participación por propósito general.

En cumplimiento de los mandatos superiores, la Ley 715 de 2001, en los artículos 15, 47 y 78, estableció, respectivamente, el destino de los recursos de la participación para educación, salud y de propósito general.

4. Regla general: la inembargabilidad de los recursos que hacen parte del sistema general de participaciones. Para la Corte Constitucional, la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del sistema general de participaciones, con destino a los sectores salud, educación y de propósito general, constituye un desarrollo legislativo razonable de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional. De allí que la protección de estos recursos, tiene como finalidad cumplir las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales, por esta razón, no pueden sujetarse a la eventualidad de medidas cautelares que obstaculicen e impidan la ejecución de los planes y programas respectivos.

5. Las excepciones a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones. Ha sostenido el máximo Tribunal Constitucional que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional. De allí que la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones, procede cuando se trate de obligaciones contraídas por las entidades territoriales en materia laboral, o cuando se trate del pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de las entidades públicas, siguiendo los parámetros de lo regulado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del CCA.

Sin embargo, la excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, solo es procedente frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades propias de la destinación de los recursos, según lo establecido en los artículos 15, 47 y 78 de la Ley 715 de 2001, esto es, educación, salud y propósito general. De esta manera, el pago de obligaciones que provengan de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales, no puede efectuarse con cargo indiscriminadamente a los recursos de alguno de estos sectores, sino al que pertenece la actividad para la cual se destinaron dichos recursos, pues lo contrario significaría la afectación indebida de la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 de la Constitución, regulado por los artículos 356 y 357 ibídem que privilegian la garantía de tales servicios a favor de la comunidad.

En la Sentencia C-566 de 2003, la Corte Constitucional declaró "EXEQUIBLE, por los cargos formulados, la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

Así mismo en el entendido que en el caso de los recursos de la participación de propósito general que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior, sin que puedan verse afectados con embargo los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud".

6. Procedimiento a seguir para adelantar ejecución y hacer efectiva la medida cautelar de embargo sobre los recursos del sistema general de participaciones.

Los créditos a cargo de las entidades territoriales originados en actividades propias de cada uno de los sectores destinatarios de los recursos del sistema general de participaciones, esto es, educación, salud y propósito general, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que se origine en el mismo título deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley, y una vez transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible la ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan afectarse con embargo los recursos pertenecientes a las otras participaciones (sentencias C-793 de 2002 y C-566 de 2003)."

Además de ser compartida por las Altas Cortes la postura que admite el embargo de los recursos del sistema general de participaciones por obligaciones laborales, también la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en Circular Externa No. 7 del 19 de octubre de 2016, acogió tal tesis, diciendo lo siguiente:

"Existe entonces un soporte constitucional, legal y jurisprudencial, protector del principio de inembargabilidad de los recursos públicos de obligatoria observancia por parte de los jueces y funcionarios administrativos. No obstante, la inembargabilidad no es un principio absoluto. En efecto existen una serie de excepciones contenidas, tanto en instrumentos legales como en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, que permiten la aplicación de medidas cautelares sobre bienes o recursos públicos, en principio cobijados con dicha protección. En este sentido, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1154 de 2008, limitó el beneficio de inembargabilidad cuando se trate de:

i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con lo cual se busca efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; por considerar que la tensión existente entre el principio de intangibilidad judicial del presupuesto general de la nación, y el derecho al trabajo debe resolverse en favor de este último, por constituir un valor fundante del Estado Social de Derecho merecedor de una especial protección constitucional[4], en procura de la

realización efectiva de los derechos laborales reconocidos en sentencias judiciales o actos administrativos.

En consecuencia, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto ley 028 de 2008 concerniente al monitoreo, seguimiento y control de los recursos del Sistema General de Participaciones, bajo el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse máximo en un plazo de 18 meses[5] posteriores a su ejecutoria, luego de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, y si dichos recursos no son suficientes se podrá acudir a los recursos de destinación específica y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, tal y como se postuló en la Sentencia C-354 de 1997, donde además la Corte señaló que en tratándose de providencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, era menester acatar los plazos para su cumplimiento y ejecución señalados en los artículos 176 (30 días contados desde la comunicación de la sentencia) y 177 del C.C.A. (18 meses después de la ejecutoria de la sentencia), transcurridos los cuales es viable ordenar el embargo de los recursos del presupuesto, comenzando con el rubro destinado al pago de sentencias y conciliaciones.

iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la misma providencia C-354 de 1997, la Corte Constitucional hizo extensiva la regla de decisión señalada respecto de la excepción al principio de inembargabilidad para el pago de sentencias judiciales, a aquellos créditos cuyo título consta en actos administrativos, o que sean originados en las operaciones contractuales de la administración, esto es, provenientes del Estado deudor, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Para el alto tribunal tanto valor tiene el crédito reconocido en una sentencia como el que crea el propio Estado, con una particularidad y es que en el caso de títulos ejecutivos emitidos mediante actos administrativos la obligación debe emanar del mismo título, y en el evento de que hayan sido producidos de manera manifiestamente fraudulenta es posible su revocación por la administración.

Finalmente la Corte Constitucional reafirma en la providencia C-1154 de 2008, la regla jurisprudencial trazada en la Sentencia C-793 de 2002 y reiterada en la C-566 de 2003, C-192 de 2005 y T-1194 de 2005, según la cual, estas tres (3) reglas de excepción al principio de

inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación a que se ha hecho alusión, eran igualmente aplicables respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran fuente en alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del Sistema (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), a excepción de los recursos de propósito general que los municipios de 4ª, 5ª y 6ª categoría destinen libremente –por autorización del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 hasta un 42%–, para inversión u otros gastos de funcionamiento distintos a financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, en cuyo caso no gozan de la inembargabilidad de los recursos del sistema de participaciones.” (Negrillas del Juzgado)

En idéntico sentido, el Ministerio de Salud y Protección Social, en la Circular No. 000024 del 25 de abril de 2016, señaló:

“La Corte Constitucional en Sentencias como la C1154 de 2008 y C 539 de 2010, al ponderar el postulado de la inembargabilidad del Sistema General de Participaciones con otros mandatos y garantías también de rango constitucional, ha considerado que el mismo no opera como una regla sino como un principio y que por ende, no tiene carácter absoluto, es decir, que admite excepciones, a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.” (Negrillas del Juzgado)

Además, la Contraloría General de la República comparte esa posición, tal como se plasmó en la Circular No. 1458911 del 13 de julio de 2012, acogida también en su Circular No. 17 de ese mismo año. En la primera dijo:

“Ahora, es preciso señalar que existe excepción al principio de inembargabilidad, establecida en la Sentencia T-025 de 1995, a saber:

“El principio de inembargabilidad de los bienes del Estado sufre una excepción de origen constitucional, cuando se trata de hacer efectivos los derechos de los trabajadores, relativos al pago de sus salarios y prestaciones sociales, pues de este modo se evita el desconocimiento de derechos fundamentales.”

Así las cosas, tenemos que los jueces de la República, excepcionalmente pueden afectar con medidas cautelares recursos inembargables, sin embargo, deberá atenderse estrictamente los criterios señalados en los diversos pronunciamientos que sobre el tema

ha proferido la H. Corte Constitucional, especialmente en las sentencias C-546 de 1992 y C-192 de 2005. Su desconocimiento conlleva a estar incurso en el delito de prevaricato por desconocer la ley y la jurisprudencia según lo señalado en la sentencia C-335 de 2008.

Al respecto la sentencia C-546 de 1992, en relación con la excepción de inembargabilidad de las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación, señaló:

"Los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer las mismas garantías de las sentencias judiciales, esto es, que pueden prestar mérito ejecutivo - y embargo- a los 18 meses después de haber sido ejecutoriados de conformidad con el artículo 177 del Código Contencioso administrativo."

Por tal razón, en cada caso particular y concreto deberá analizar la autoridad judicial, y verificar si ha transcurrido efectivamente el término de 10 meses establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (vigente a partir del 2 de julio de 2012) y establecer la exigibilidad del título, y de no cumplirse este requisito, la medida cautelar es improcedente de acuerdo con los parámetros fijados por la Corte Constitucional y que permite en forma excepcional el embargo de recursos del SGP.

Así las cosas, al tenor de la jurisprudencia citada, los recursos del Presupuesto General de la Nación son embargables por créditos laborales, entonces, la inembargabilidad no es absoluta, en virtud de la primacía y salvaguarda de derechos fundamentales de carácter laboral. Sin embargo la Corte igualmente ha sido enfática al señalar que tales excepciones no pueden desencadenar una embargabilidad indiscriminada.

La Sentencia C-192 de 2005, determinó lo siguiente "Además, el hecho de no poder embargar los recursos del Presupuesto General antes del término de 18 meses, no impide reclamar los respectivos derechos a través de los mecanismos establecidos en las normas presupuestales, en virtud de las cuales, en cada una de las secciones presupuestales aparecen presupuestados los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones a las que corresponda el negocio respectivo. Ni se desconoce el artículo 229 de la Constitución, pues existen otros mecanismos jurídicos para hacer efectivo el derecho, como son los previstos en la Ley orgánica de presupuesto y en el artículo 177 del C.C.A. (Negrita fuera de texto)

Pone de presente que los embargos indiscriminados de rentas y recursos del presupuesto, conduciría a que sin seguir los derroteros

trazados por la Corte Constitucional, se violaran los artículos 345, 346 y 351 de la Carta, ya que implicaría que se efectuaran gastos no incluidos en el presupuesto, ni decretados por el Congreso de la República. El embargo indiscriminado acarrearía el incumplimiento de los deberes sociales del Estado y el efectivo cumplimiento de sus fines, por consiguiente, no existe violación de los artículos 1, 2, 4 y 53 de la Carta, como lo afirma el demandante. Dentro de las funciones de la Dirección General de Presupuesto está la de expedir el certificado de inembargabilidad (art- 28, numeral 14, decreto 246 de 2004)."

Finalmente, podemos resaltar la Sentencia C-1154 de 2008, que sobre el particular indica:

"El legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos (...) pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios (...) la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción (...).

(i) Cuando se pretende satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral.

(ii) Se busque el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.

(iii) Cuando la petición se origine en títulos emanados del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible." (Negrillas del Juzgado)

En el mismo orden, la Procuraduría General de la Nación, en el Concepto No. 5545 del 3 de abril de 2013, dentro del Expediente No. D-9475, señaló:

"La primera sentencia que abordó el tema y que marcó la línea jurisprudencial de condicionamientos morigeradores del principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos fue la C-546 de 1992, en relación con los derechos de los acreedores del Estado emanados de obligaciones de índole laboral, donde determinó, en relación con el principio de inembargabilidad consagrado en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, "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", porque, con base en la protección del derecho fundamental al trabajo, la Corporación consideró que "los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las

sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo". Dicha decisión fue reiterada en los mismos términos en la sentencia C-103 de 1994."

Vemos que, la excepción al principio de inembargabilidad derivado de la efectividad de la cancelación o pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, en el caso concreto, producto de *relaciones laborales*, impone la posibilidad de embargar los bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, debido a que los derechos laborales son materia privilegiada y por ende la especial protección que se prodiga de los mismos por parte del Estado. Es entonces, la especial protección que la Carta Política otorga al derecho al trabajo por su carácter de valor fundante del Estado Social de Derecho, que surge esta excepción constitucional a la inembargabilidad de recursos públicos.

En ese orden, la Corte Constitucional optó por apartarse del carácter absoluto de la inembargabilidad, señalando que no es posible aplicar ésta en eventos para garantizar el pago de acreencias laborales, ya que de hacerlo se estaría violando el artículo 25 Superior que consagra la especial protección al trabajo como derecho fundamental. Esas excepciones también son acogidas por el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, por tanto, los jueces encargados de hacer efectivo tal derecho en el plano económico, están autorizados por la misma Carta Política, tal como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, para ordenar la aplicación de medidas cautelares que impliquen la retención de fondos estatales siempre que la finalidad sea la anotada. Es decir que, es procedente el embargo de recursos de las entidades públicas, incluso del sistema general de participaciones, si la obligación es de carácter laboral, máxime si la misma tiene origen en la prestación de alguno de los servicios a los que están destinados tales recursos, en este caso el de salud.

III. CASO CONCRETO

En el presente proceso, mediante auto del 23 de noviembre del 2016², se libró mandamiento de pago en contra de la E.S.E. CENTRO DE SALUD OVEJAS, por la

² fs. 42 y subsiguientes, C. Principal.

suma de treinta y cuatro millones ochocientos veintiséis mil y setecientos veintiún pesos (\$34.826.721), más los intereses moratorios, a favor de la señora ERIS DE LA ROSA RIVERA, en virtud del no pago de unos honorarios contractuales aduendados.

A su vez, mediante auto aparte del mismo día³, se decretó, entre otras medidas, el embargo y secuestro hasta la tercera parte de *“los ingresos que perciba la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (Sucre) por concepto como ingresos brutos de prestación de servicios de salud”*; así como las sumas de dinero que por concepto de ingresos por venta de servicios deban girarle la EPS MUTUAL SER, COOSALUD EPS y CAJACOPI EPS, entre otras, limitándose la anterior medida, a la suma de ochenta millones de pesos (\$80.000.000).

En virtud de lo anterior, la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS⁴, la EPS MUTUAL SER⁵, COOSALUD EPS⁶ y CAJACOPI EPS⁷, consideran que la anterior medida es improcedente, por tratarse de recursos con origen en el sistema general de participaciones.

Inconforme con la respuesta anterior, el apoderado judicial de la señora ERIS DE LA ROSA RIVERA solicita que se aclare y ratifique la medida cautelar, a fin de que se dé cumplimiento a la misma⁸.

Al respecto, el Juzgado advierte que siguiendo el criterio de la Corte Constitucional, el embargo de los recursos del régimen subsidiado del sistema de seguridad en salud, es procedente cuando exista alguna de las siguientes excepciones: “satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral”; “pago de sentencias judiciales”; y “títulos emanados del Estado, que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible”.

En ese sentido, el Juzgado considera que es procedente la orden de embargo que se dictó en contra de los dineros que la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS que obtenga por concepto de venta de servicios, incluso si los mismos tienen origen en el sistema general de participaciones, en aplicación de la última de

³ fs. 2 y subsiguientes, C. Medidas Cautelares.

⁴ fs. 25 y subsiguientes, 65 y s.s., 119 y s.s., ib.

⁵ fs. 36 y subsiguientes, 125 y s.s., ib.

⁶ fs. 73 y subsiguientes, 116 y s.s., ib.

⁷ fs. 83 y subsiguientes, ib.

⁸ f. 100, ib.

las excepciones mencionadas, en razón a que el origen de la obligación es el no pago de unos honorarios dentro de unos contratos de prestación de servicios, es decir, de un documento que presta merito ejecutivo emanado de la celebración de un contrato por una entidad pública.

En efecto, son títulos ejecutivos provenientes del contrato estatal y, por tanto, del Estado, los siguientes: (i) el contrato estatal mismo; (ii) las actas adicionales que modifican el contrato; (iii) las actas de liquidación del contrato; (iv) las actas de pago; (v) el convenio de transacción; (vi) las facturas de los bienes recibidos y las facturas cambiarias expedidas dentro de la ejecución del contrato estatal, entre otros.

En ese orden de ideas, como en el presente proceso se ejecuta un título emanado del Estado, representados en unos contratos de prestación de servicios, contentivos de una obligación clara, expresa y exigible, tal como se dijo en el auto que libró mandamiento de pago, y que no fue objeto de reposición por la parte ejecutada, E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS, el Juzgado considera que es procedente la orden de embargo que se dictó en contra de los *“los ingresos que perciba la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (Sucre) por concepto como ingresos brutos de prestación de servicios de salud”*; así como las sumas de dinero que por concepto de ingresos por venta de servicios deban girarle la EPS MUTUAL SER, COOSALUD EPS y CAJACOPI EPS, entre otras, incluso si los mismos tienen origen en el sistema de seguridad social en el régimen subsidiado de salud, en aplicación de una de las excepciones jurisprudenciales al principio de inembargabilidad, por tanto, la aludida medida cautelar se mantendrá vigente, y se negará la excepción de inembargabilidad planteada por CAJACOPI EPS⁹.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-354 de 1997, hizo extensiva la regla de decisión señalada respecto de la excepción al principio de inembargabilidad para el pago de sentencias judiciales, a aquellos créditos cuyo título consta en actos administrativos, o que sean originados en las operaciones contractuales de la administración, esto es, provenientes del Estado deudor, siempre que en ellos conste una obligación clara, expresa y

⁹ fs. 84 y subsiguientes, ib.

actualmente exigible, *"en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial"*.

Cabe precisar, que por tratarse de medidas de embargo en varias cuentas del municipio ejecutado y por el mismo valor del crédito, una vez que con las mismas los dineros puestos a disposición de este Juzgado para este proceso, cubran el monto del crédito más un cincuenta por ciento, se librarán los oficios correspondientes para que se proceda al levantamiento de las medidas de embargo, con el objeto de no afectar las finanzas de la entidad ejecutada.

Adicionalmente, obra dentro del proceso las respuestas allegadas por el Banco Bogotá¹⁰ y Comfasucre EPS¹¹, a la medida decretada, de manera que, lo propio a seguir es poner en conocimiento de las mismas a la parte ejecutante, por el término de tres (3) días, con el objeto de que exponga sus consideraciones al respecto, si a bien lo tiene.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

1°. RATIFICAR y MANTENER las medidas de embargo y retención de *"los ingresos que perciba la E.S.E. CENTRO DE SALUD DE OVEJAS (Sucre) por concepto como ingresos brutos de prestación de servicios de salud"*, en una tercera parte; así como las sumas de dinero que por concepto de venta de servicios deban girarle a la ejecutada la EPS MUTUAL SER, COOSALUD EPS y CAJACOPI EPS, en aplicación a la excepción jurisprudencial al principio de inembargabilidad, consistente en *"títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible"*.

2°. COMUNICAR de esta decisión con copia de la misma a las autoridades anteriores, con el objeto de que hagan efectiva en ejercicio de las competencias de cada una, la medida cautelar decretada en auto del 23 de noviembre del 2016, so pena de las sanciones de ley.

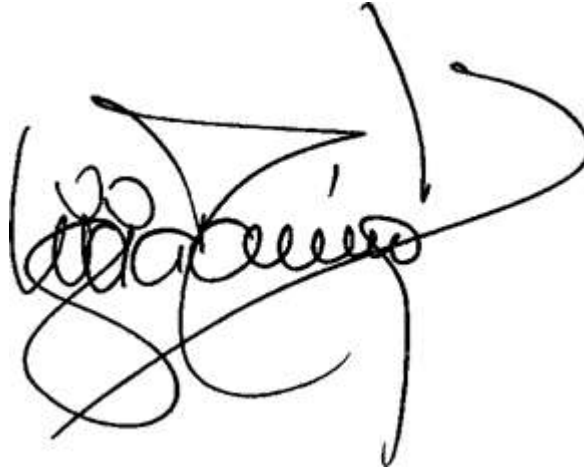
3°. NEGAR la excepción de inembargabilidad planteada por CAJACOPI EPS, por las razones expuestas.

¹⁰ f. 42, ib.

¹¹ f. 77, ib.

4°. PONER en conocimiento de la parte ejecutante, las respuestas dadas por Banco Bogotá y Comfasucre EPS, respectivamente, al auto del 23 de noviembre del 2016, a fin de que exponga sus consideraciones al respecto, dentro de los tres (3) días siguiente a la notificación de esta decisión, si a bien lo tiene.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ligia Ramírez Castaño', with a large, sweeping flourish extending from the end of the signature.

LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO
Juez