



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

Carrera 16 N° 22-51, Cuarto Piso, Torre Gentium, Tel. 2754780, Ext. 2066

Sincelejo, diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018)

EJECUTIVO

RADICACIÓN No **70001-33-31-004-2017-00073-00**

DEMANDANTE: **AYDA GRACIELA MÉNDEZ LÁZARO**

DEMANDADO: **ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SINCELEJO**

1. ASUNTO

Vista la nota Secretarial, procede este Despacho a resolver la abstención de la aplicación de la medida cautelar por inembargabilidad de los recursos, manifestada por la EPS Salud Vida.

2. CONSIDERACIONES

La EPS Salud Vida, mediante oficio que obra folios 191 a 198, manifiesta que los dineros girados por partes de las entidades promotora de salud a las instituciones prestadoras de servicios o a las ESE, corresponden a sumas de dinero comprometidos para la adecuada y oportuna prestación de los servicios médicos que requieren los afiliados de la EPS, razón por la cual estos dineros fungen como recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en salud y ostentan la calidad de parafiscales e inembargables. Afirma que es claro que 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 entidades financieras, ni formar parte de los bienes de dichos establecimientos, ni desviarse para objetivos diferentes de los previstos constitucionalmente.

Sostiene que no puede desconocerse los señalamientos realizados por la Contraloría General de la República, mediante circular 17 de 2012, por la cual reemplaza en su totalidad la circular N° 2012 IE42061 de 2012, que señala las acciones a seguir en el caso de embargo, las cuales son extensivas a los recursos que administra SALUDVIDA S.A. E.P.S. Por lo tanto es claro que dichos recursos al ser dineros del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud no pueden ser objeto de embargo bajo ningún punto de vista, ya de no entenderse así, se podría desfinanciar a las entidades responsables de efectuar los



pagos dentro del sistema, lo que generaría el desequilibrio financiero. Finalmente, manifiesta la pertinencia de abstenerse de aplicar la orden impartida por el despacho, en virtud de las medidas cautelares decretadas, por la naturaleza de los recursos que se pretenden afectar, teniendo en cuenta que gozan de la garantía de inembargabilidad y el hecho de que no se explicó de manera clara y detallada el fundamento legal para la procedencia de la excepción de dicha inembargabilidad.

Con respecto a este punto el Despacho mediante auto de 27 de abril de 2017¹, en el cual se libró mandamiento de pago, se hizo una extensa explicación por la cual considera que en este caso, el principio de inembargabilidad que alude la solicitante, tiene una clara excepción, indicando claramente que en este proceso es aplicable lo contenido en el artículo 594, numeral 3, explicándose inclusive, todo el tratamiento jurisprudencial que ha tenido la excepción de la inembargabilidad de recursos cuando estamos ante títulos emanados de una decisión judicial de carácter laboral.

Dicho auto en su momento le fue notificado a la parte ejecutada sin que interpusiera los recursos procedente contra él, sólo dentro de la contestación se opuso a las mismas, pero no solicitó el levantamiento de las medidas cautelares, no obstante en el auto de 29 de agosto de 2017, que ordenó seguir adelante la ejecución se decidió no dar trámite dicho escrito, pues no presentaba una solicitud de levantamiento de medidas, reiterando lo dicho en su momento en el auto de 27 de abril de 2017. (fol. 78-80)

Nuevamente mediante auto de 24 de noviembre de 2017, ante la respuesta de varias entidades que solicitaron su reiteración, se ordenó lo mismo, explicando de igual forma las razones de nuestro Despacho para insistir en la medida, fundamentación que volverá a ser trascrita y reiterada en la presente providencia. (fol. 181-185)

Frente a lo manifestado por la entidad, considera el despacho necesario hacer mención a lo establecido por la Constitución Política, en su artículo 63 estableció que estableció que: *“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.”*

¹ Folios 29 a 35.



Esto establece un principio de inembargabilidad de los recursos públicos, no obstante el Código General del Proceso en su artículo 594 dispuso:

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.

(...)

*3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; **pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.***

(...)

Quiere esto decir que los recursos públicos, si bien son inembargables tiene unas excepciones, siendo la pertinente para el presente caso la tercera parte de los ingresos brutos del servicio público que se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden. Dentro de ese límite se encuentra la posibilidad del embargo a dichas entidades.

Aun cuando para el Despacho las razones arriba expuestas son suficientes para decretar el embargo, por estar taxativamente consignadas en el artículo 594 del CGP,

el Despacho con el ánimo de solventar de cualquier duda en lo que respecta a los recursos que maneja la entidad ejecutada procede a realizar un recuento jurisprudencial y normativo de la inembargabilidad de los recursos públicos

La Corte Constitucional por vía jurisprudencial ha planteado excepciones a la regla general del principio de inembargabilidad de recursos públicos, consagrado en el artículo 63 del Constitución Política y desarrollado por varias normas. Dichas excepciones son los siguientes:

- Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.²
- Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.³

² Sentencia C-546 de 1992. Magistrados Ponentes: Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

³ Sentencia C-354 de 1997, Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.



- Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.⁴

Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones - 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)⁵

Posteriormente se expidió el acto legislativo 04 de 2007, que modificó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Específicamente el artículo 1º, de dicho acto legislativo modificó el inciso 4 de artículo 356 quedando de la siguiente forma:

*Los recursos del Sistema General de Participaciones de los **departamentos, distritos y municipios** se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.*

El artículo 21 del Decreto 28 de 2008, “por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”, en desarrollo del artículo 356 constitucional estableció:

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.*

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-1145 de 2008, que analizó la constitucionalidad de este artículo, estimó que en el nuevo esquema previsto a partir del Acto Legislativo No. 4 de 2007, las reformas adoptadas se traducen en una mayor rigidez constitucional en lo referente al destino social de los recursos del SGP, que implica examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción. Reafirmando la regla general debe seguir siendo la inembargabilidad de recursos del presupuesto, para permitir sólo excepcionalmente la adopción de medidas cautelares.

⁴ Sentencia C-103 de 1994, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

⁵ Sentencia C-793 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño



La Corte observó que el artículo acusado exige a las **entidades territoriales** presupuestar el monto de las obligaciones a su cargo para *"cancelar el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes"*. De esta manera, sólo transcurrido el término previsto por la norma que le rija será posible adelantar ejecución judicial. Una vez cumplidos estos requisitos y decretada la medida cautelar se procederá al 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 ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales.⁶

Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual 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, declarando en ese sentido la exequibilidad condicionada de la misma.⁷

En este entendido las reglas excepcionales fueron modificadas en la sentencia C-1154 de 2008, solo con respecto a la embargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, indicando que en lo atinente a esos recursos proceden de manera excepcional el embargo basados en la ejecución de obligaciones de carácter laboral reconocidos en una sentencia, pero solo si los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes.

El artículo 45 de la Ley 1551 de 2012, establece que: *"La medida cautelar del embargo no aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones, ni sobre los del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los Municipios en los procesos contenciosos adelantados en su contra."*

La Corte Constitucional posteriormente en sentencia C-543 de 2013, volvió a reiterar como excepciones las tres reglas contenidas en la normatividad anterior, indicando que dicha

⁶ *Ibíd.*

⁷ *Ibíd.*



posición ha sido iterada por la Corporación y que la línea jurisprudencial está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

Para el Despacho luego del recuento normativo debemos establecer que existe un principio de inembargabilidad de los recursos públicos consagrado constitucionalmente y desarrollado por las normas correspondientes, sin embargo siguen vigentes las reglas excepcionales que por vía jurisprudencial ha delineado la Corte Constitucional de la siguiente forma:

- Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.
- Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.
- Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Las anteriores excepciones son aplicables con respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, que reciben las entidades territoriales bajo los siguientes condicionamientos:

- Para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas, establecido en el numeral 4 del artículo 594 del CGP.
- Para el pago de sentencias judiciales de origen laboral, procediendo el embargo solo si los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones.

Por otro lado, y no menos importante, frente a la aplicación del Decreto 050 de 2003⁸, debe precisar el despacho que si bien dicha normatividad consagra todo lo relacionada al manejo de los recursos del sistema general de participaciones, referentes al régimen subsidiado en

⁸ 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.



salud, donde en su artículo 8, se habla sobre la inembargabilidad de dichos recursos, su artículo 1, que habla su objeto y campo de aplicación nos dice que:

*Artículo 1°. Objeto y campo de aplicación. El presente decreto tiene por objeto regular el flujo financiero de los recursos del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, **desde el origen de cada una de las fuentes que lo financian hasta su pago** y aplicación para garantizar el acceso efectivo de la población a los servicios de salud y otros aspectos relacionados con el manejo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

Sus disposiciones se aplican a cualquier persona natural o jurídica responsable de la generación, presupuestación, recaudo, giro, administración, custodia o protección y aplicación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Como ve su campo de acción va enmarcado a las entidades que manejan y administran los recursos para hacer efectivo el pago, el cual es hecho a las instituciones prestadoras de salud, dentro de las que se encuentran las empresas sociales del estado. Dicha situación se confirma cuando en todo sus artículos se establece el manejo de las cuentas por parte de las entidades territoriales, que son las que manejan y administran las transferencias de la Nación, sin hacer mención alguna a las Empresas Sociales del Estado o Instituciones Prestadoras de Salud, como manejadoras de dichas cuentas, por lo que la inembargabilidad de las cuentas del sistema general de participaciones, no alude en ninguna forma a los recursos que maneja las empresas sociales del Estado.

Por su parte el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, establece:

ARTÍCULO 275. DEUDAS POR CONCEPTO DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO. En el caso en que las entidades territoriales adeuden los recursos del régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud por contratos realizados hasta marzo 31 de 2011, el Gobierno Nacional en aras de salvaguardar la sostenibilidad del sistema y garantía de acceso a los afiliados, descontará de los recursos asignados a ese municipio por Sistema General de Participaciones de propósito general de libre de inversión, regalías, por el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) u otras fuentes municipales que se dispongan en el nivel nacional, los montos adeudados serán girados directamente a los Hospitales Públicos que hayan prestado los servicios a los afiliados. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento anteriormente descrito.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos de este procedimiento se utilizará el menor valor de tales deudas, sin perjuicio de que las Entidades Territoriales y Entidades Promotoras de Salud puedan continuar la conciliación por las diferencias que subsistan.

*PARÁGRAFO 2o. **Los recursos que la Nación y las Entidades Territoriales destinen para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables.** En consecuencia de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política, las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado "EPS-s" con cargo a dichos recursos cancelarán en forma prioritaria los valores adeudados por la prestación del servicio a las IPS Públicas y Privadas. Los cobros que realicen las IPS a las EPS-s requerirán estar soportadas en títulos valores o documentos asimilables, de acuerdo con las normas especiales que reglamenten la prestación del servicio en salud.*

Lo establecido en el artículo anterior confirma lo analizado anteriormente en el sentido que los recursos del Sistema General de Participaciones son manejados por la Nación y las



entidades territoriales, siendo beneficiarios de los recursos las entidades las instituciones que prestan el servicio, quienes lo reciben como pago por la prestación de un servicio, pero que en ningún momento manejan, custodian o administran los recurso de dichas cuentas.

Si en gracia de discusión se aluda que la entidad ejecutada en su calidad de Empresa Social de Estado, maneja recursos del Sistema General de Participaciones, aun así procedería su embargo bajo las dos excepciones arriba consagradas: (i) para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas, establecido en el numeral 4 del artículo 594 del CGP y; (ii) para el pago de sentencias judiciales de origen laboral, procediendo el embargo solo si los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones.

En conclusión el Despacho considera que la solicitud de embargo hasta en un tercera parte, es procedente: (i) porque la misma está permitida en el numeral 3 del artículo 594 del CGP, independiente de los recursos que maneje la Institución Prestadora de Salud; (ii) porque los recursos que reciben las empresas sociales del estado -ESE es el pago por la prestación de un servicio, pero que en ningún momento manejan, custodian o administran los recurso de las cuentas del sistema general de participaciones, por lo que no tendrían las limitaciones en su embargabilidad y; (iii) si en gracia de discusión manejaran recursos del SGP, igualmente procedería le embargo bajo las dos excepciones de inembargabilidad de dichos recursos como son el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas y el pago de sentencias judiciales de origen laboral.

Atendiendo lo anterior, este despacho ordenará dar cumplimiento al artículo sexto de la providencia de fecha 27 de abril de 2017, mediante la cual se ordenó el embargo y la retención de la tercera parte de los dineros que la EPS SALUD VIDA EPS-S, le adeuda al HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SINCELEJO, con la salvedad que el embargo se limitará a la tercera parte de los ingresos brutos del servicio que presta la ejecutada, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

RESUELVE:

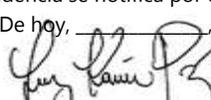


ÚNICO: DÉSELE cumplimiento al artículo sexto de la providencia de fecha 27 de abril de 2017, mediante la cual se ordenó el embargo y la retención de los dineros que la EPS SALUD VIDA EPS-S, le adeuda al HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SINCELEJO, con la salvedad que el embargo se limitará a la tercera parte de los ingresos brutos del servicio que presta la ejecutada, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. OFÍCIESE en tal sentido y ANÉXESE al oficio copia de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA

Juez

<p>JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____. De hoy, _____, a las 8:00 a.m.</p> <p> LUZ KARIME PÉREZ ROMERO Secretaria</p>
--