



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, treinta (30) de junio de dos mil veintitrés (2023)

RADICADO: 70-001-33-33-003-2022-00480-00
DEMANDANTE: DARÍO JAVIER CHÁVEZ LÓPEZ
DEMANDADO: E.S.E HOSPITAL LA UNIÓN (SUCRE)
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Visto el informe secretarial precedente, advierte el Despacho que, efectivamente, corresponde decidir sobre la ratificación de medidas cautelares y con ello, la solicitud de levantamiento de embargos que presentó la entidad accionada.

1. ANTECEDENTES:

Darío Javier Chávez López, como representante legal de **DCH Ingeniería de Mantenimiento**, presentó demanda ejecutiva en contra de la E.S.E Hospital La Unión (Sucre), con el fin de que se libere mandamiento de pago por la suma de \$28.000.000, correspondiente al pago de los contratos N° 092-2019, 093-2019 y 094-2019.

A través de auto del 25 de noviembre de 2022 se libró mandamiento de pago por la suma en comento. En esa misma fecha, se decretaron medidas cautelares en los siguientes términos:

"PRIMERO: Ordénese el embargo y la retención de las sumas de dineros que se encuentren o lleguen a depositarse en las cuentas del Banco de Bogotá, Bancolombia, Banco BBVA, Banco del Occidente, Banco Agrario de Colombia, Banco Davivienda y Banco Popular, pertenecientes a la E.S.E Hospital La Unión (Sucre).

Adviértase que el monto total del dinero retenido no podrá exceder i) de \$42.000.000 y ii) hasta en una tercera parte si se tratare de rentas destinadas al servicio público.

No serán objeto del embargo y retención los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan como fuente las cotizaciones de los afiliados".

En esta oportunidad procesal, el Banco Bancolombia, a través de Oficio N° RL00601046, manifestó que se indicara "si es procedente aplicar la medida de embargo en las cuentas del demandado donde maneja recursos de Salud". En ese mismo sentido, la entidad accionada solicitó el levantamiento del embargo decretado, bajo el argumento de que dichos recursos se encuentran "protegidos por el beneficio de inembargabilidad".

2. CONSIDERACIONES:

Los artículos 593 y 599 del Código General del Proceso indican:

"ARTÍCULO 593. EMBARGOS. Para efectuar embargos se procederá así:

(...)

10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo”.

“ARTÍCULO 599. EMBARGO Y SECUESTRO. Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.”

Ahora bien, el artículo 63 de la Constitución Política establece que son inembargables los bienes de uso público y los que determine la ley, de modo que la prohibición de embargar activos públicos tiene como objeto preservar los recursos destinados a la consecución de los fines esenciales del Estado, en especial, la protección de la dignidad humana, pues de no existir tal prohibición, podría afectarse el funcionamiento de la Administración y privilegiarse el interés particular sobre el general.

Diversas normas han desarrollado este atributo jurídico, particularmente, algunas de ellas se han ocupado de calificar como inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

En efecto, 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”, consagra:

“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”.

Por su parte, el artículo 594 del **Código General del Proceso** estableció una extensa lista de los bienes excluidos de la figura de embargo, incluyó como tal a los incorporados al presupuesto general de la Nación, pero también dio instrucciones para proceder cuando, pese a la prohibición, se ordenara la retención de aquellos; esto dice la norma:

"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.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

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.

5. Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deben anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones.

(...)

16. Las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

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”.

Ahora bien, la **Ley 1751 de 2015** “Estatutaria del Derecho a la salud”, establece:

“ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”.

De igual manera, el artículo 133 de la **Ley 2065 de 2020** “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías”, señala:

“ARTÍCULO 133. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema”.

De conformidad con las anteriores disposiciones y sin desconocer lo previsto en reglamentaciones de las leyes que han aprobado y regulado los **planes nacionales de desarrollo** y el **estatuto orgánico del presupuesto**, es claro que al interior de nuestro ordenamiento jurídico se ha diseñado un sistema encaminado a salvaguardar los recursos destinados al SGSSS y simultáneamente, garantizar la efectividad de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas, como exigencia de la cláusula de Estado social de derecho.

No obstante, la Honorable Corte Constitucional ha precisado que **el principio de inembargabilidad de este tipo de recursos públicos no puede ser absoluto.**

En efecto, en sentencia T- 053 de 2022, enfatizó:

*“En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: **(i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.***

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.

Antes bien, acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS

y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.

De modo que, acogiendo íntegra y fielmente el precedente sentado por la Sala Plena de esta Corporación, de ninguna parte se extrae que los dineros producto del recaudo que adelantan las EPS en relación con los aportes al SGSSS hayan sido calificados como susceptibles de embargos, como equivocadamente lo asumió el juez accionado en el presente trámite.

(...)

El mencionado dislate consistió en desatender las pautas fijadas por esta Corporación para exceptuar la inembargabilidad de los recursos del SGSSS. Primero, porque alteró las condiciones definidas en la actual jurisprudencia constitucional respecto de cuándo se pueden someter a embargo los recursos de la salud del SGP. Y, segundo, porque realizó una incorrecta interpretación del alcance del principio de inembargabilidad y sus excepciones, que le llevó a imponer extensivamente medidas cautelares a recursos de cotizaciones depositados en una cuenta maestra de recaudo, pese a que el decreto de cautelas judiciales sobre dichos rubros jamás ha sido reconocido por esta Corporación y las excepciones a la inembargabilidad exigen una interpretación estricta y restrictiva, en tanto que implican la extraordinaria posibilidad de superponer otros principios y derechos por sobre el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud.

Al contrario, como se discurrió ampliamente, lo que ha venido sosteniendo la Sala Plena de la Corte Constitucional de manera reiterada y uniforme es que dichos aportes de los afiliados que reposan en las cuentas maestras de recaudo son recursos públicos, inembargables y de destinación específica, que no tienen la virtualidad de servir de prenda de los acreedores en tanto no pertenecen a la deudora, y que no pueden comprometerse para ningún fin distinto al de asegurar la prestación del servicio de salud –no sólo en lo referente al acto médico en sí, sino también en cuanto a las demás erogaciones necesarias para que el sistema opere y los derechos de los usuarios sean garantizados”.

Por su parte, el Honorable Consejo de Estado ha precisado¹:

“En conclusión, el principio de inembargabilidad no es absoluto, por ende, tratándose de créditos y obligaciones de carácter laboral, pueden ser objeto de embargo: a) las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación²¹ y del presupuesto de

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo, providencia del 5 de diciembre de 2022, Rad. 47001 23 33 000 2017 00071 01 (2676-2022).

las entidades territoriales, así como los bienes y derechos de los órganos que los conforman; y b) los recursos que reciban las entidades descentralizadas del orden departamental a título de transferencia de la Nación o del respectivo departamento o como producto de los contratos de empréstito interno o externo que celebren, en los siguientes casos:

i) Con el fin de sufragar las condenas reconocidas en providencias judiciales de carácter laboral.

ii) Con el fin de pagar los títulos emanados de la administración donde conste una obligación de naturaleza laboral expresa, clara y legalmente exigible.

(...)

Inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

(...)

Así las cosas, en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2001, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sostuvo que solamente se podrían imponer medidas cautelares sobre los recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con los destinos legalmente previstos para esos recursos, esto es, educación, salud, saneamiento básico y agua potable.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 4 de 2007, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1154 de 2008, advirtió que, a diferencia del Acto Legislativo 1 de 2001, el nuevo precepto evidencia una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de los recursos del Sistema General de Participaciones e impartió la orden de adoptar mecanismos de control y seguimiento de la ejecución de estos dineros.

Siguiendo esta premisa, dicha corporación analizó el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008,44 que desarrolló el Acto Legislativo 4 de 2007, e indicó que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables y que las medidas cautelares derivadas de obligaciones laborales deben recaer sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial, para proceder a su pago en la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 21 del Decreto Ley 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 de 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».

Entonces, conforme al Acto Legislativo 4 de 2007 y el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, la única excepción que existe para que proceda el embargo de los dineros del Sistema General de Participaciones es la relacionada con los créditos laborales judicialmente reconocidos.

Esta tesis fue reiterada en la Sentencia C-539 de 2010 y reemplazó la interpretación que se venía sosteniendo en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2001, en razón al nuevo marco constitucional”.

Sobre el particular, también resulta oportuno traer a colación un reciente pronunciamiento del Honorable Tribunal Administrativo de Sucre:

Providencia del 30 de noviembre de 2022 – Rad. 003-2018-00153-01

“a. El título que se cobra dentro del presente asunto corresponde a uno contractual, pues, se pretende el pago de lo adeudado debido a las órdenes de prestación de servicios y facturas que se describieron al inicio de esta providencia.

*b. En tal sentido, lo pedido como medida cautelar NO se acompasa con lo señalado en la sentencia T-053 de 2022, que recoge todo el devenir jurisprudencial sobre el tema como se miró en el marco normativo, que señala: “que el precedente constitucional ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora”, **pues, como se dijo y probado, la deuda se origina en una relación contractual.***

c. No es posible aplicar las excepciones que la Honorable Corte Constitucional ha establecido para los recursos del Sistema General de Participaciones, en tanto, la línea jurisprudencial de los recursos en materia de salud va dirigida mayormente a su protección, con la sola excepción ya descrita, de ahí que solo en el evento antes mencionado, sea posible disponer medida cautelar como la señalada”.

En el *presente caso*, el Despacho estima que se cumplen con las excepciones señaladas por la jurisprudencia para que proceda el embargo de dineros públicos, pues el presente título ejecutivo corresponde a un título emanado de la administración, que no es otro que un contrato estatal; por tal razón, se confirmaran las medidas decretadas, pero por esa misma razón, se precisará que el embargo no recaerá sobre los recursos provenientes del sistema general de participaciones, porque su aplicación cede solo cuando se trate de hacer efectivas obligaciones labores reconocidas mediante sentencia judicial, evento que no se configura en el presente caso.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: Ratificar las medidas cautelares decretadas en el presente asunto.

Adviértase que el monto total del dinero retenido **no podrá exceder** i) de \$42.000.000 y ii) hasta en una tercera parte si se tratare de rentas destinadas al servicio público.

Por secretaría, líbrese oficio comunicando la medida decretada a las entidades bancarias, informándoles que si es efectiva la medida, deberán realizar las consignaciones de los valores embargados, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación, en la cuenta depósitos judiciales del Banco Agrario de este juzgado, Cuenta N° 700012045003 sucursal Sincelejo. Con la recepción del oficio queda consumado el embargo. Se deberá indicar el NIT de la entidad ejecutada.

SEGUNDO: No serán objeto del embargo los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tengan como fuente las cotizaciones de los afiliados, ni tampoco recursos de cuentas maestras del ADRES.

TERCERO: Adviértase que el único correo habilitado para recibir cualquier memorial o documento con destino al proceso es **adm03sinc@cendoj.ramajudicial.gov.co**

CUARTO: Hágase el registro correspondiente en **SAMAI**; plataforma en donde los sujetos procesales podrán hacer seguimiento al proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO JR MANOTAS ACUÑA
JUEZ
(Firmado electrónicamente²)

² Este documento fue generado con firma electrónica a través de la plataforma SAMAI. Podrá validar su integridad y autenticidad en el enlace <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/evalidador.aspx>