



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, treinta (30) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Ref. Acción Ejecutiva
Radicado N°: 70-001-33-31-003-2018-00350-00
Demandante: Ludis Serpa Romero.
Demandado: E.S.E Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista

Asunto: Auto que decide solicitud de medidas cautelares.

1. LA PETICIÓN.

La parte ejecutante a folio 8 de la demanda, solicita el decreto de las siguientes medidas cautelares:

- El embargo y retención de las sumas de dinero que a cualquier título tenga o llegare a tener la ESE CENTRO DE SALUD DE BUENAVISTA-SUCRE, en la las siguientes EPS-S: CAPRECOM, AMBUB BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO, COMPARTA SALUD, por concepto de contratos de prestación de servicio.
- El embargo de los recursos que la entidad tenga o llegare a tener el demandado en DASSALUD o en la GOBERNACION DE SUCRE, por concepto de contratos de prestación de servicios.
- Se retengan los dineros que posee la entidad demandada en las cuentas de ahorro o corriente, que se encuentren en el Banco Agrario de Colombia del municipio de Buenavista Sucre.
- El embargo de los recursos que por concepto de prestación de servicio y por último pide, se embarguen los dineros o cualquier transferencia u otros conceptos que tenga o llegaren a tener la E.S.E, en la alcaldía municipal del municipio de buena vista, por concepto de transferencia, convenio inter administrativo y contratos.

2. CONSIDERACIONES:

El artículo 599 del Código General del Proceso dispone: "*Desde que se presenta la demanda ejecutiva podrá el demandante pedir el embargo y secuestro de los bienes del ejecutado. (...) norma que no puede separarse del artículo 424 ibídem que indica que cuando la obligación es de pagar una suma líquida de dinero e intereses, la demanda podrá versar sobre ambos desde su exigibilidad hasta cuando efectivamente se efectúe el pago.*"

Por lo tanto, para poder lograr el pago de la obligación pretendida se hace necesario acudir a la afectación de los bienes del deudor a través de las medidas cautelares, las cuales tienen como finalidad la de poner fuera del comercio los bienes, para luego destinarlos al pago de lo adeudado.

Sobre la inembargabilidad de los recursos públicos, debe señalar que conforme la construcción jurisprudencial realizada por la CORTE CONSTITUCIONAL, este se ha asumido como un principio que no tiene carácter absoluto y que por tanto admite excepciones, como se puede apreciar en las sentencias de constitucionalidad C-566 de 2003 y C-1154 de 2008, entre otras. Decisiones judiciales, en donde se ha concluido, que el referido principio, tiene excepciones cuando se trata de: 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.

Sobre embargo de recursos del sector salud, preciso es traer a colación lo expuesto por la CORTE SUPREMA DE JUSTICIAL, que en su Sala de Casación Penal, al tratar el tema, señaló:

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

1. 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).

2. 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.

"(...)".

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

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 18¹ 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

¹ 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. (Parte subrayada condicionalmente exequible).

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 91² 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 específica³

Acorde con lo anotado, la regla de inembargabilidad contemplada en los artículos 21 del Decreto Ley 28 de 2008 en general para "los recursos del Sistema General de Participaciones" y el 8º del Decreto 50 de 2003, en particular para "los recursos del sistema general de seguridad social en salud", aplica única y exclusivamente a los dineros y derechos económicos pertenecientes a los aludidos sistemas girados bajo la modalidad de participaciones y no cobija, en forma general e indiscriminada, a todos los recursos patrimoniales pertenecientes a las distintas EPS, como bien se puede leer en concepto emitido por el Ministerio de Salud - sobre inembargabilidad recursos de la salud - Radicado No 201742302540812 del 28 de diciembre de 2017, al expresar que:

"Cuando el numeral tercero del artículo 594 del CGP hace referencia a que se pueden embargar los ingresos brutos de la entidad particular que presta el servicio público, de salud en el caso nuestro, se está haciendo referencia, pero a los recursos de la entidad particular, no de recursos del SGSSS, los cuales como ese mismo artículo prevé, en su numeral 1, son inembargables. Con respecto a esta pregunta, resulta relevante recordar que los recursos públicos que están destinados a atender la salud, no se pueden confundir con el patrimonio propio de la respectiva Entidad Promotora de Salud-EPS, por eso, deben manejarse en cuentas separadas o independientes por las EPS de acuerdo al artículo 182 de la Ley 100 de 1993. Cuestión que se considera también, en la Circular 024 de 2016, (...)":

² 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. . (Parte subrayada condicionalmente exequible).

³ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACIÓN PENAL.JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ. Magistrado ponente.AP4267-2015. Radicación n° 44031(Aprobado Acta No.259).Bogotá D.C., veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015).

En el presente caso, se observa una solicitud de medida cautelar, en donde se pide sean embargadas los recursos de la ESE **Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista**, provenientes de la venta del servicio en salud o contratos de prestación de servicios con las siguientes entidades: CAPRECOM, AMBUB BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO, COMPARTA SALUD

De acuerdo a lo anterior, tal solicitud es procedente, toda vez que, la venta de servicios en salud, hace parte del presupuesto de ingreso⁴ de las empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta, definidos como aquellos que recibe ordinariamente las instituciones de prestación de servicios en función de su actividad y aquellos que por disposiciones legales le hayan sido asignados. Se clasifican en Venta de servicios de salud y en Venta de otros bienes y servicios.

En ese orden, los recursos no provienen del presupuesto general de la nación y mucho menos son de destinación específica, razón que permite aplicar sobre ellos la medida cautelar solicitada; no obstante dichos dineros se embargarán con la salvedad dispuesta en el artículo 594, numeral 3 del CGP, que dispone:

"ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

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."

Así las cosas, se ordenará se oficie a las entidades arriba descripta que retenga los recursos hasta la tercera parte, que deba a la entidad accionada.

Con referencia a la solicitud de embargo de los dineros que giran DASSALUD a la E.S.E Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista; como también los recursos que por concepto de transferencia, convenios interadministrativo y contratos que gira alcaldía de Buenavista y los dineros que posee esta entidad en la cuentas de ahorro y corriente en el Banco Agrario de Colombia; procederá al despacho acceder a la solicitud; sin embargo, no es de conocimiento la naturaleza de los dineros que se manejan en dichas cuentas y los recursos que transfiere el Departamento de Sucre y el Municipio de Buenavista; por lo tanto se reitera que si bien se accederá a la solicitud impetrada, no se podrán embargar recursos que sean inembargables por disposición legal.

Como quiera que la medida cautelar solicitada es procedente, conforme lo establecido en los artículos 593 y 594 del C.G.P., se dispondrá decretarla con las limitaciones de ley.

⁴ Decreto 115 de 1996, artículo 12

En consecuencia **SE DECIDE:**

PRIMERO: Ordénese el embargo y retención de los dineros que gira la EPS- S: CAPRECOM, AMBUB BARRIOS UNIDOS DE QUIBDO, COMPARTA SALUD, provenientes de la venta del servicio en salud o contrato de prestación de servicios hasta la tercera parte de conformidad a lo motivado.

SEGUNDO: Ordénese el embargo y la retención de los dineros depositados de los dineros que giran DASSALUD a la E.S.E Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista; como también las recurso por concepto de transferencia, convenios interadministrativo y contratos que gira alcaldía de Buenavista y los dineros que posee esta entidad en la cuentas corriente y ahorro en el Banco Agrario de Colombia.

TERCERO: Para la limitación de la anterior medida deberá observarse lo siguiente:

a) El monto total del dinero retenido no podrá exceder de \$9.199.929 (art. 593-10 del C.G.P.). Con la advertencia que la medida solo procederá hasta en una tercera parte si se tratare de rentas destinadas al servicio público.

b) Para el cumplimiento de la presente medida no opera sobre los recursos del Sistema General de Participaciones⁵.

CUARTO: Por Secretaría comuníquese esta decisión a la entidad correspondiente en la forma indicada en el art. 4 del Acuerdo 1676 de 2002 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Adviértase a la entidad oficiada que con el recibo de la comunicación queda consumado el embargo y que las sumas retenidas deberán consignarse en la cuenta de depósitos judiciales N° 700012045003, del Banco Agrario Sucursal Sincelejo, dentro de los tres días siguientes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

JUEZ

⁵ (...) Por regla general son inembargables las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación. Y aquellas son embargables para el cobro compulsivo de los siguientes créditos: *) las condenas contenidas en las sentencias dictadas por la jurisdicción administrativa; *) los créditos laborales contenidos en actos administrativos y *) los créditos provenientes de contratos estatales. los créditos a cargo del estado, bien sean que consten en sentencias o en otros "títulos legalmente válidos", deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, **es posible adelantar ejecución, "con embargo de recursos del presupuesto - en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos - y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos" cuando se trate de otros títulos. (...)**