



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
SINCELEJO (Sucre)
AUTO INTERLOCUTORIO

Sincelejo (Sucre), enero treinta y uno (31) de dos mil diecinueve (2019)

ACCIÓN:	EJECUTIVA
RADICACIÓN:	No. 70-001-33-33-007-2016-00126-00
DEMANDANTE:	CESAR ATENCIA SEVERICHE
DEMANDADO:	E.S.E. CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA
ASUNTO:	NIEGA DECRETAR MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO A DINEROS DE LA ADRES

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a este Juzgado resolver, si es procedente acceder a la solicitud adicional de medida cautelar de embargo solicitada por la parte ejecutante, para lo cual se tendrán en cuenta las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares que se pueden dictar dentro de un proceso cumplen varios fines como son el cumplimiento por parte del obligado; y otro, que el acreedor pueda hacer efectiva la ejecución de la obligación clara, expresa y exigible que se encuentra a su favor. Sin embargo, la medida cautelar debe cumplir con unos requisitos, a saber, que sea idónea, adecuada, necesaria y proporcional y, principalmente, recaer sobre bienes embargables.

Al respecto, conviene precisar 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 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, 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 presupuesto general de la Nación, 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.

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, el "principio 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, de conformidad con el párrafo del artículo 594 del C. G. del Proceso.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional pacíficamente ha señalado que el principio o regla de inembargabilidad de los recursos públicos 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, por lo que ha establecido las siguientes 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).

A su vez, el Consejo de Estado, en auto del 8 de mayo de 2014, dictado por la Sección Cuarta, 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." (Negrillas del Juzgado)

A la par de las tres excepciones anteriores, debe recordarse, que la legitimidad del principio de la inembargabilidad de los recursos con asignación específica no implica que los entes receptores de los recursos destinados a la prestación de un servicio público, como lo es la seguridad social, puedan desatender sin justificación las obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores.

En ese orden de ideas, la norma general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y las excepciones están constituidas por créditos laborales, el pago de sentencias y demás **obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles contenidas en títulos a cargo de las entidades estatales**, para lo cual debe acudirse al procedimiento señalado en el artículo 594 del C. General del Proceso.

Al respecto, de la inembargabilidad de los recursos de destinación específica, vale la pena mencionar que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones.

III. CASO CONCRETO

El señor CESAR ATENCIA SEVERICHE, dentro del proceso ejecutivo seguido contra la E.S.E. CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA, solicita como medidas cautelares adicionales, *"el embargo y retención de los dineros que deba girar el FOSYGA, de manera directa o a través de fiduciario, a la ESE CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA (Sucre), por concepto de prestación de servicio que hubiere efectuado por orden de alguna EPS-S, que tenga cobertura en el municipio de Buenavista, Sucre (sic)"*

En ese sentido, como la anterior medida está dirigida al embargo y retención de los recursos pertenecientes al FOSYGA, hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud¹ (ADRES), los cuales son inembargables porque tienen una especial protección, en atención a su destinación legal², es decir, la prestación del servicio de salud, no es procedente decretar su embargo, toda vez que no pertenecen a la E.S.E. CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA.

En efecto, los recurso girados por parte de la ADRES a las Empresas Sociales del Estado, entre otras, tienen como objeto garantizar el servicio de salud de los afiliados y, además, cumplir con la obligación de cancelar los servicios de salud que la red pública y privado le ha prestado o prestará a los usuarios.

Al respecto, la Ley 1751 de 2015, en su artículo 25, indica que *"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"*.

¹ A partir del 1º de agosto de 2017.

² Ley Estatutaria 1751 de 2015.

Además, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequible del proyecto de ley estatutaria No. 209 de 2013 senado y 267 de 2013 cámara "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones" y específicamente, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se aviene con el destino social de dichos recursos y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental a la salud de todos.

En efecto, tales dineros no son propiedad de las entidades a quienes se deba girar, es decir, "no hacen parte del patrimonio de las mismas, sino que pertenecen concretamente al sistema de salud", dado que éstas actúan como delegatarias para la ejecución de esos recursos.

Así las cosas, sin más consideraciones, se negará decretar la medida cautelar de embargo a los dineros que la ADRES deba girar a la E.S.E. CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA, por cuanto los mismos son inembargables, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin que aplique ninguna excepción, y los mismos pertenecen a todos los usuarios del servicio de salud.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

1º. NEGAR en esta oportunidad el embargo y retención de los dineros que la ADRES deba girar a la E.S.E. CENTRO DE SALUD SANTA LUCIA DE BUENAVISTA, por las razones expuestas en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LIGIA RAMÍREZ CASTAÑO
Juez