



Cartagena de Indias D. T. y C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Medio de control	Ejecutivo
Radicado	13-001-33-33-2015-00499-00
Demandante	Silvia Palmera Méndez
Demandado	ESE Hospital Local San Sebastián de Zambrano Bol.
Asunto	Obedecer y cumplir y decidir recurso reposición
Auto interlocutorio No.	223

I. Antecedentes

-Mediante auto de 23 de febrero de 2016 se decretaron medidas cautelares en el presente asunto.

-En fecha 21 de noviembre de 2017¹ la parte demandante solicitó la entrega de los siguientes títulos de depósito judiciales a favor del presente proceso, así:

Titulo	valor
412070001993023	\$5.000.000.00
412070001993024	\$5.000.000.00
412070001993025	\$5.000.000.00
412070001993026	\$5.000.000.00
412070001993027	\$5.000.000.00
412070001993028	\$5.000.000.00
412070001993029	\$207.234.00

-Teniendo en cuenta la calidad de la entidad demandada (ESE)² y dado que no había constancia del consignante de dichos títulos y por lo tanto del origen de tales recursos, en providencia de 16 de enero de 2018³ se ordenó oficiar al Banco Agrario para que certificara la entidad consignante de los títulos judiciales.

-Por su parte, la demandada solicitó⁴ el desembargo y entrega de los dineros retenidos por cuanto se trata de recursos pagados a través de la Gobernación de Bolívar y por tratarse de una ESE se encontraba comprendida dentro del SGSSS en salud y por ello protegidos con la inembargabilidad.

-Con fecha 25 de mayo de 2018⁵ se recibe informe por parte del Banco Agrario en el cual aclara que los títulos fueron consignados por la empresa Coosalud EPS.

-En fecha 29 de mayo se ofició a Coosalud a fin de que certificara el origen de los recursos dada su condición de consignante, dando respuesta el 05 de junio de 2018⁶, haciendo una manifestación general de que los recursos que administran son provenientes del "SISTEMA DE PARTICIPACION Y DE LAS RENTAS

¹ folio 75 del cuaderno principal

² Empresa Social del Estado que maneja recursos del SGSSS que tienen naturaleza inembargable.

³ Fl. 77 cdno p/pal

⁴ En memorial presentado en 13 de abril de 2018 (fl.s 100 y s.s. cuaderno de medidas)

⁵ Fl. 95-99 cuaderno principal

⁶ Fl.105 cdno p/pal





INCORPORADAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION al ser RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”.

-Mediante auto de 06 de junio de 2018⁷ se denegó la entrega de títulos al demandante y se ordenó la devolución a la ESE de los títulos judiciales. Esta decisión fue recurrida (reposición y en subsidio apelación), pronunciándose el despacho concediendo la apelación el 28 de junio de 2018⁸, denegando la reposición.

-El expediente fue remitido al H. Tribunal Administrativo de Bolívar para trámite de alzada en 09 d^oe julio de 2018.

-Con fecha 12 de enero de 2022¹⁰ la parte demandante insiste en la solitud de entrega de títulos con el argumento de que el principio de inembargabilidad no es absoluto y transcribe jurisprudencia al respecto.

-El 10 de mayo de 2022 se recibe expediente digitalizado con decisión del Superior, en la que se observa que mediante auto de 10 de julio de 2020, el a quem rechazó por improcedente el recurso de apelación y ordenó la devolución a este despacho para resolver sobre la reposición.

II. Consideraciones y decisión.

Corresponde dictar el obedecimiento de lo decidido por el superior y proceder a resolver la reposición interpuesta por el apoderado de la parte demandante.

-El Recurso¹¹

El apoderado recurrente considera que la decisión del 06 de junio de 2018 que niega la entregar de los títulos contraría los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

Que los títuloS provienen de la E.P.S.s, COOSALUD, y no de la Gobernación de Bolívar, y que son el pago como contraprestación de los servicios de salud prestados por la ESE Hospital Local San Sebastián de Zambrano, a los afiliados a COOSALUD en el Municipio de Zambrano Bolívar en desarrollo de las actividades propias de su objeto social.

Que, no discute la regla general de que los dineros provenientes del presupuesto General Nación son inembargables, pero que esté principio no es absoluto.

Que, las E.S.Es. no reciben recursos distintos a los provenientes de la contratación de prestación de servicios de salud, para ello deben celebrar contratos con los administradores de los dineros, llámese Municipio,

⁷ Doc. '02 pág. 54

⁸ Doc. 02 pag. 182

⁹ Dic. 07 pág. 02

¹⁰ Doc. 04

¹¹ Doc. 02 cuadenro de medidas pág. 164





Departamento, Nación o E.P.S., en este caso con presencia en el Municipio de Zambrano Bolívar, y que es la única fuente de ingresos de las E.S.E HOSPITAL LOCAL DE ZAMBRANO, quien no tiene ingresos de libre destinación y todos sus recursos son propios.

Que en este caso están presentes dos de las tres excepciones de inembargabilidad establecidas por la honorable Corte Constitucional, ya que el título ejecutivo es una providencia judicial en firme, que contiene obligaciones de carácter laboral, frente a las cuales la demandada ha contado con más de tres años para dar cumplimiento a la sentencia y no lo ha hecho.

La apoderada de la demandada en el traslado del recurso solicito no acceder por tratarse de recursos inembargables, que pertenecen al sistema de salud, que tienen una destinación específica y sobre los cuales recae el veto de la inembargabilidad.

-Decisión.

En el presente asunto el auto de 23 de febrero de 2016 decretó medidas cautelares en los siguientes términos:

*PRIMERO: Decretar el embargo y secuestro de los dineros que posea la demandada ESE HOSPITAL LOCAL SAN SEBASTIAN DE ZAMBRANO BOLÍVAR provenientes de la venta de servicios con las entidades MUTUAL SER, COMPARTA, AMBUQ, CAPRECOM, COMFAMILIAR, SALUD VIDA y COOSALUD (Giros Directos) y los Dineros depositados o que se depositen en Cuentas corrientes, Cuentas de ahorros, CDT, DTF, y cualquier otra forma de captar dineros, en los BANCOS BANCOLOMBIA, sucursal del Municipio de Plato Magdalena, BANCOLOMBIA sucursales Cartagena y el Carmen de Bolívar, BANCO DE BOGOTA de Cartagena y el Carmen de Bolívar, **con la advertencia que deberá aplicarse sólo a los recursos legalmente embargables, que no provengan del sistema general de participaciones, ni del sistema general de regalías, ni de las rentas propias de destinación específica para el gasto social, o que estén incorporados al presupuesto general de la nación ni recursos de la seguridad social, y tampoco debe aplicarse sobre recursos de carácter inembargable en los términos del art. 594 del C. G. del P., en especial en el numeral 3 de tal disposición, esto es, es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio. Se limita la medida a la suma de \$29.063.494.5***

En dicha providencia se hizo la advertencia bajo el criterio de este Despacho de que por tratarse una Empresa Social del Estado y conforme al art. 594 del C.G del P., la medida no recaía sobre recursos de la seguridad social o de transferencias del SGP o del presupuesto municipal, y bajo esas observaciones fueron decretadas las anteriores medidas. Tal decisión no fue objeto de recurso alguno por parte del demandante y quedó en firme.

Ahora bien frente al recurso, sea lo primero señalar que ante la manifestación de COOSALUD realizada 05 de junio de 2018¹², cuando se le indagó sobre el origen de los recursos, y en la que expresamente manifestó que los recursos que

¹² FI.105 cdno p/pal





administra son provenientes del “SISTEMA DE PARTICIPACION Y DE LAS RENTAS INCORPORADAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION al ser RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD”, considera el Despacho que los títulos de depósito judicial que fueron constituidos por esa entidad no estarían cobijados con la medida cautelar, ya que es criterio de esta judicatura que cuando la entidad demandada es una ESE¹³ los recursos pagados por una EPS-S y que según la demanda proviene de la Gobernación de Bolívar hacen parte del régimen subsidiado y están comprendidos dentro del SGSSS en salud y por ello protegidos con la inembargabilidad, como se dijo en el auto recurrido.

Y si bien existen excepciones a la inembargabilidad, como la entidad demandada es una Empresa Social del Estado y los recursos provienen de una EPS-S debe primar le interés general que protege el principio de inembargabilidad sobre esos recursos, por lo que, se reitera, con fundamento en la ley y en la jurisprudencia no es dable hacer la entrega de los recursos dada la manifestación expresa sobre su origen inembargable, los cuales se reitera no fueron objeto de la medida cautelar decretada en el presente asunto.

Y si bien es cierto se trata de unos recursos que provienen de la prestación de los servicios que brinda la ESE, no puede perderse de vista la naturaleza de la entidad de donde provienen esos recursos (Régimen subsidiado) régimen que es el mecanismo mediante el cual la población más pobre del país, sin capacidad de pago, tiene acceso a los servicios de salud a través de un subsidio que ofrece el Estado, es decir, es el Estado quien paga los aportes a través de un subsidio y en ese sentido de la misma manera que la Corte ha señalado que los aportes que hacen las personas al régimen contributivo no están cobijados con la excepción a la inembargabilidad. o lo que es lo mismo. no le son aplicables las excepciones a dichos recursos, se considera que tal prohibición también resulta aplicable al subsidio que da el Estados para la prestación de servicios a la Población pobre del país, dada su destinación específica.

Dijo así la Corte en sentencia T- 053-22 luego de hacer un estudio de las distintas decisiones sobre la materia:

(...) Pues bien: de los pronunciamientos aquí reseñados se colige que la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme y pacífica al caracterizar la inembargabilidad de los recursos públicos como un dispositivo primordial para garantizar el funcionamiento de la institucionalidad y el cumplimiento de los deberes estatales para con las personas, entre los cuales se destaca la garantía de los derechos a la salud y a la seguridad social; no obstante lo cual aquella debe ser entendida como un principio susceptible de ponderación –y no como una regla de “todo o nada”– cuando entra en colisión con otros valores, principios y derechos constitucionales.

Asimismo, de lo expuesto en precedencia se concluye que, junto con la inembargabilidad, el mandato superior de destinación específica de los recursos parafiscales del sistema de seguridad social en salud ha sido reiteradamente defendido por esta Corporación en orden a reforzar su protección prevalente, incluso frente a otros recursos del erario, y asegurar

¹³ Empresa Social del Estado que maneja recursos del SGSSS que tienen naturaleza inembargable.





de esa manera que en la administración de estos se persiga estrictamente la finalidad social del Estado para la que han sido asignados, que no es otra sino la prestación efectiva del servicio de salud a la población.

...del precedente reiterado en prolíficos pronunciamientos de esta Corte Constitucional se desprende de manera diáfana y contundente que los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia, como enseguida pasa a exponerse.

Si bien la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud no es un principio absoluto, ha sido esta propia Corporación la que, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En ese sentido, si el alcance del citado principio, fijado a través de múltiples pronunciamientos de Sala Plena de la Corte Constitucional, es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior.

Tal como quedó ampliamente planteado en las consideraciones generales de esta providencia, **los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada, inclusive, que otros recursos de naturaleza pública, y por lo tanto sólo en circunstancias extraordinarias que la jurisprudencia constitucional ha determinado pueden llegar a embargarse y a utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica que la norma fundamental les ha asignado, a saber: la financiación de la prestación del servicio de salud a la población.**

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, **implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro.**

Podría decirse, entonces, que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones son una especie, distinta a su vez de aquella conformada por los rubros transferidos por la Nación en virtud del SGP. Ahora bien: aunque unos y otros gozan de especial protección constitucional en tanto recursos del sistema de salud, la distinción hecha resulta relevante justamente en razón al tratamiento dispensado por la jurisprudencia constitucional en lo que atañe a la aplicación del principio de inembargabilidad y sus excepciones.

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales.



Radicado 13001-33-33-005-2015-00499-00

Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes.

Sin embargo –como se vio *ut supra*–, posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.

(...)

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.

(...)

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.

Llegado este punto, para la Sala es necesario relievar que, si bien esta Corporación ha dicho que **“los recursos del sistema de salud, cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, lo cual quiere decir que los dineros con los que las E.P.S. y las A.R.S. deben cancelar a las I.P.S. los servicios de salud prestados a sus afiliados, no pueden ser usados para un fin diferente”**¹⁴, también es cierto que esta Corte ha reconocido que la

¹⁴ Sentencia C-867 de 2001.





destinación específica de los recursos del SGSSS no alude solamente al acto médico.

En efecto, este Tribunal ha señalado enfáticamente que “es claro que por prestación del servicio de salud o de seguridad social en salud no puede entenderse únicamente la realización del acto médico sino también la ejecución de todos otros aquellos aspectos de prevención, administración de recursos, divulgación y promoción, entre otros, que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud.”¹⁵ Con esa misma orientación, la jurisprudencia constitucional tiene dicho que los denominados gastos administrativos u operativos de las EPS están comprendidos dentro de la destinación específica de los recursos del sistema de salud¹⁶, toda vez que “sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.”¹⁷

Así las cosas, se mantendrá la decisión, ya que se reitera la improcedencia de la entrega de los títulos judiciales en razón a la inembargabilidad debido a que por tratar de institución que presta servicios de Salud, y como los dineros provienen de una EPSS y se trata de dineros que maneja con una destinación específica para la efectiva prestación del servicio de salud y no estarían amparados con la excepción de no inembargabilidad señaladas por la Corte, teniendo en cuenta que con ellos se busca garantizar el derecho a la salud de la población vulnerable de Estado Colombiano y cuya prestación no puede verse afectada o comprometida so pretexto de la satisfacción de un crédito.

Adicionalmente, debe tener en cuenta que la entidad que retuvo los dineros es una EPSS, y debe tenerse en cuenta lo que se señaló en la sentencia C-349 de 2004, así:

Ahora bien, el carácter parafiscal se predica tan solo los recursos provenientes de las cotizaciones, más no de los bienes y rentas propios de la entidades que prestan el servicio.

*Por ello la Corte ha distinguido entre los recursos parafiscales que administran las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud y su propio patrimonio y rentas: **Significa lo anterior que 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.**” (Sentencia SU-480 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero)*

De otra parte, el artículo 96 de la Ley 715 de 2001 señala que incurrirán en falta disciplinaria gravísima los servidores públicos que desvíen, retarden u obstaculicen el uso de los recursos del SGP y los Recursos del SGSSS para los fines establecidos en la ley o el pago de los servicios financiados con éstos.

¹⁵ Sentencia C-1489 de 2000.

¹⁶ Sentencias C-1040 de 2003, C-824 de 2004 y C-262 de 2013.

¹⁷ Sentencia C-824 de 2004.





Así las cosas, no se repondrá la decisión y se ordenará el cumplimiento del auto 06 de junio de 2018 para que se haga la devolución a la ESE de los títulos judiciales.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

RESUELVE

Primero.- Obedézcase y cúmplase lo resuelto por el H. Tribunal Administrativo de Bolívar en auto de 10 de julio de 2020 a través del cual rechazó el recurso de apelación, y ordenó resolver el recurso de reposición interpuesto. En consecuencia,

Segundo: No reponer el auto de 06 de junio de 2018, por lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.

Tercero.- Ejecutoriada la presente decisión dése cumplimiento del auto 06 de junio de 2018 hágase la devolución a la demandada de los títulos judiciales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**MARIA MAGDALENA GARCIA BUSTOS
JUEZ**

Firmado Por:

**Maria Magdalena Garcia Bustos
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 005 Administrativa
Cartagena - Bolivar**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

b3ad471c48de74d2f9f8a308b0d9a233c64419e9e051acd09fbcc9e590c94c01

Documento generado en 19/05/2022 04:02:43 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente
URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

