

**LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS
PUBLICOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO Y CÓMO PUEDEN
SER USADAS PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LOS ACREEDORES A
RECLAMAR SUS CRÉDITOS**

FERNANDO HERNÁNDEZ SALAZAR & JULIETH PAULINE GONZÁLEZ GONZÁLEZ.

UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI

POSGRADOS

PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

SANTIAGO DE CALI (V)

2017



**La Santiago
transforma
tu mundo**




ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

ACTA DE SUSTENTACIÓN NO. 46

En Cali, a los (29) días del mes de julio del año 2017, en la oficina de Dirección de Postgrados de la Universidad Santiago de Cali, se reunieron en calidad de evaluador, el profesor: **MANUEL FRANCISCO ARANGO ZAMBRANO**, (los) estudiantes (s) **JULIETH PAULINE GONZALEZ GONZALEZ CC 31320792 Y FERNANDO HERNANDEZ SALAZAR CC 14882459** con el trabajo titulado: **“LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO COLOMBIANO Y CÓMO PUEDEN SER USADAS PARA LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE LOS ACREEDORES A RECLAMAR SUS CRÉDITOS”**.

Inicialmente el (los) autor (es) hizo (hicieron) una exposición de su trabajo explicando el contenido y el método investigativo; luego los jurados interrogaron ampliamente a los alumnos sobre el tema y sus respuestas fueron satisfactorias, razón por la cual le fue dada la aprobación al trabajo y declarado debidamente sustentado.

Se declara entonces cumplido con el requisito legal del Trabajo de Grado.


MANUEL FRANCISCO ARANGO ZAMBRANO
Evaluador


JULIETH PAULINE GONZALEZ GONZALEZ
Examinado

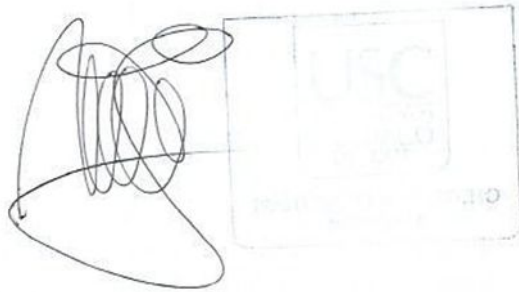

FERNANDO HERNANDEZ SALAZAR
Examinado


VIVIANA MARCELA GONZÁLEZ MUÑOZ
Coordinadora
Especialización en Derecho Administrativo



Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000
web: www.usc.edu.co / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia





[Handwritten signature]



La Santiago
transforma
tu mundo



NOTA DE ACEPTACIÓN

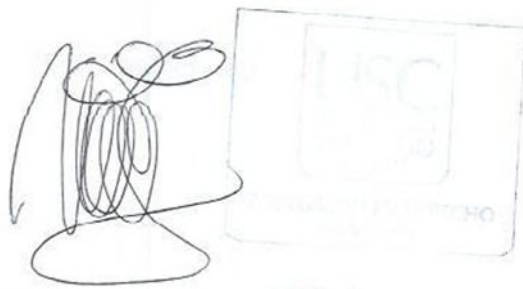
Evaluador Trabajo de Grado

Coordinadora de la Especialización



Calle 5a Carrera 62 Campus Pampalinda A.A. 4102 / Teléfono: PBX 5183000
web: www.usc.edu.co / Nit. 890.303.797-1 / Santiago de Cali - Colombia





Manuscript.

TABLA DE CONTENIDO

Capítulo 1

Introducción.....1

Capítulo 2 Análisis normativo-jurisprudencial, y la interpretación del principio de la inembargabilidad de los recursos de la salud. Análisis desde la Constitución de

991.....3

Análisis desde la ley (en sentido estricto)4

Análisis desde la Jurisprudencia:6

1. Sentencia C-546 de 1992
2. Sentencia C-013 de 1993
3. Sentencia C-017 de 1993
4. Sentencia C-107 de 1993
5. Sentencia C-337de 1993
6. Sentencia C-555 de 1993
7. Sentencia C-103 de 1994
8. Sentencia C-263 de 1994
9. Sentencia C-354 de 1997
10. Sentencia C-427 de 2002
11. Sentencia T-539 de 2002
12. Sentencia C-793 de 2002
13. Sentencia C-566 de 2003
14. Sentencia C-871 de 2003

15. Sentencia C-1064 de 2003
16. Sentencia C-192 de 2005
17. Sentencia C-1154 de 2008
18. Sentencia C-539 de 2010
19. Sentencia C-313 del 2014

Capítulo 3 Excepciones al principio de Inembargabilidad de los recursos de la salud y cómo son usados por los acreedores para la materialización del pago de las obligaciones a su favor.....	14
Conclusiones	22
Primera excepción	22
Segunda excepción	22
Tercera excepción	23
Cuarta excepción	23
Bibliografía.....	24

Objetivos

Objetivo general

- Analizar las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos destinados a la salud en el ordenamiento jurídico colombiano que permitan dar cuenta de la protección de los acreedores al reclamar sus obligaciones.

Objetivos específicos

- Realizar un análisis normativo-jurisprudencial de la interpretación del principio de la inembargabilidad de los recursos de la salud.
- Exponer los aspectos sustanciales relacionados con las excepciones al principio de Inembargabilidad de los recursos de la salud y cómo pueden ser usadas por los acreedores para la materialización del pago de las obligaciones de las EPS a su favor.

Las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos en el ordenamiento jurídico colombiano y cómo pueden ser usadas para la protección del derecho de los acreedores a reclamar sus créditos

Capítulo 1 Introducción:

En lo referente al tema de la Salud, como uno de los bienes más preciados y por ende jurídicamente tutelado con gran esmero por todas las legislaciones -inclusive las de países totalitarios-, es necesario manifestar que en el contexto de América Latina, a partir de la década del 80, casi que de manera simultánea, se dio inicio a una serie de procesos para reformar el sistema de salud en cada país. En el contexto colombiano, el sistema de seguridad social recoge los clásicos modelos alemán y británico y por ello se sostiene que es de corte mixto (Corte Constitucional, Sentencia SU-508 de 2001). La seguridad social en salud para los trabajadores se estableció en forma muy estratificada, empezando con los grupos ocupacionales de mayor poder gremial; se acogió el modelo bismarckiano de seguro social fundado en la relación de empleo dependiente, que formó el sistema y bajo las características consistentes en la cobertura obligatoria sólo para asalariados, programas separados para atender distintos riesgos, cotizaciones basadas en aportes del trabajador y empleador (también regulación por el Estado), prestaciones directamente relacionadas con las cotizaciones y régimen de capitalización para pensiones (Martínez y Valencia, 2002: 10 y 11). Además, hay que señalar que el régimen normativo del derecho a la salud se puede segmentar en dos: el del derecho interno, conformado por las normas constitucionales, por las normas legales, sobre todo la ley 100 de 1993 y las leyes que la reforman y los decretos de contenido administrativo que la desarrollan; pero, además, las reglas jurisprudenciales emanadas de la Corte Constitucional (las cuales constituyen la base del presente análisis), lo mismo que las normas que indican 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”. (...) El Sistema Internacional, que se adaptan al régimen interno, por conducto del bloque de constitucionalidad (Quinche, 2008:274).

Capítulo 2 Análisis normativo-jurisprudencial, y la interpretación del principio de la inembargabilidad de los recursos de la salud.

Análisis desde la Constitución de 1991:

Colombia, al ser un Estado social de Derecho ha otorgado prerrogativas a las entidades públicas para poder garantizar la protección del interés general, hablando de recursos públicos, particularmente cuando se trata de recursos dirigidos y destinados para la salud. La Constitución Política de 1991 es norma de normas y por tal motivo procede necesariamente iniciar el análisis desde su óptica. En el artículo 63 establece:

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 (Const., 1991, art.63).

Determinando entonces la génesis la inembargabilidad de los recursos de la salud consagró el principio de inembargabilidad para ciertas clases de recursos monetarios y esto se hizo principalmente porque existen situaciones que, por su carácter general, deben prevalecer sobre los intereses particulares que eventualmente tuvieran los acreedores al pretender garantizar con esos recursos sus acreencias.

Previo a cualquier consideración, dentro del análisis propuesto, es importante dejar de presente que se hará a partir del año 1991, teniendo en cuenta la promulgación de la actual Carta Magna, pues, si bien es cierto existía antes de ese momento histórico tal situación el principio de inembargabilidad en el ordenamiento normativo, también lo es que para el estudio y enfoque resulta relevante circunscribirlo a tiempos actuales y normativas con mayor vigencia.

El análisis normativo después de la Constitución del 91 debe realizarse desde la Ley 100 de 1993, donde en su artículo 182, señala que las cotizaciones que recaudan las Entidades promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48 constitucional y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias de la respectiva EPS, denominadas en el Régimen contributivo, cuentas maestras (artículo 5 del decreto 4023 de 2011).

Conviene dentro del análisis propuesto, realizar una revisión de los actos legislativos No. 001 del 2001 y No. 004 de 2007, los cuales otorgan una destinación específica y preferente a los Recursos del Sistema General de Participación, dejando entrever ciertamente el fuero que procede sobre ellos y los privilegios que sobre los dineros oficiales tiene la Nación, pues el legislador, al regular tales disposiciones constitucionales, dejó consignado el Principio de inembargabilidad.

Análisis desde la ley (en sentido estricto)

Por otra parte desde la Ley 715 del 2001, la cual en el artículo 57, al hacer referencia a los recursos para el régimen subsidiado, determina que éstos no hacen parte del principio presupuestal de unidad de caja, por lo cual se entiende que deben permanecer en cuentas distintas sin posibilidad legal de tener una destinación diferente a la salud, esto evidentemente tiene una repercusión ante la existencia de un proceso ejecutivo que pretenda embargar las cuentas de una entidad administradora del sistema de salud, pues no podrá el acreedor pretender garantizar sus haberes a través del ejercicio de su derecho a solicitar medidas cautelares sobre cuentas que tengan recursos de destinación específica, es decir, que no están sujetos a embargos, disposición que a través de la Sentencia C- 566 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis, declaró la exequibilidad

condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, señalando así la viabilidad del embargo de estos recursos en sus aspectos pertinentes, al indicar que la inembargabilidad de los recursos de la salud no es absoluta en tanto tal prerrogativa procede cuando se trata de créditos originados por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos lealmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título.

El principio de inembargabilidad en materia de salud consiste en 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.” (Art. 25 Ley 1751 del 2015). Esta premisa y fuero especial que tienen tales recursos se deriva de la característica que tiene el Estado Social de Derecho de hacer prevalecer la Dignidad Humana y para ello se requiere poder garantizar que las entidades públicas que manejen recursos que se destinan para la salud sean protegidos, pues de lo contrario, ante las adversidades del sistema de salud, podrían fácilmente los privados acceder a tales dineros cobrando otros conceptos de servicios o suministros que hayan tenido que contratar las entidades públicas y dejando el Derecho Fundamental sin protección.

El principio de inembargabilidad es una consecuencia del Derecho a la Salud, el cual implica:

...que la atención deba brindarse en la cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia requeridas, lo cual conlleva ofrecer, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia, todo cuidado, medicamento, intervención quirúrgica, rehabilitación, diagnóstico, tratamiento y procedimiento necesarios para restablecer la salud, con prevalencia al tratarse de menores de edad” (Sentencia T- 817 del 2009) además que no implica “únicamente el cuidado de

un estado de bienestar físico o funcional, pues va más allá incluyendo aspectos psíquicos o sociales de las personas. Pues son estos aspectos los que permiten que se hable de tener una vida con dignidad humana. El derecho a la salud constituye muchos aspectos que van desde lo físico hasta lo emocional.” (Sentencia T-562 del 2014).

Dicha posición que se corrobora con lo que dispone el artículo 2 de la Ley 1751 del 2015.

Análisis desde la Jurisprudencia:

Al hacer referencia sobre el análisis jurisprudencial y establecer una línea que desarrolle lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones encontramos que tales aspectos están consignados, principalmente, en 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 de 1997, 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, C-539 de 2010 y C-313 del 2014, que de manera sucinta se procede a su estudio.

Sentencia C-546 de 1992. En esta ocasión la Corte Constitucional se refirió al Principio de inembargabilidad en contraste con el principio de igualdad material, pues lo cierto es que si aquel fuese absoluto menoscabaría al segundo. Indicó la Corte que el Principio de inembargabilidad al ser aplicado de manera absoluta, podría vulnerar los derechos fundamentales, siendo entonces necesario dar una interpretación más amplia de tal prerrogativa pública, que permitiera esta en contexto con el tipo de Estado incorporado con la C.N de 1991. La necesidad de hacer garantizar el Estado social de Derecho debe prevalecer aun cuando el interés general se encuentre en juego, pues no puede la Nación afectar a sus ciudadanos y desconocer sus garantías fundamentales. De tal manera indicó:

En efecto, la inembargabilidad del presupuesto está fundada en la protección del bien público y del interés general. Sin embargo, en el proceso de su aplicación, dicha norma pone en entredicho el derecho a la pensión de algunos empleados públicos a quienes no se les niega el derecho pero tampoco se les hace efectivo.

La norma que establece la prioridad del interés general no puede ser interpretada de tal manera que ella justifique la violación de los derechos fundamentales de unos pocos en beneficio de interés de todos. Aquí, en esta imposibilidad, radica justamente uno de los grandes avances de la democracia y de la filosofía política occidental en contra del absolutismo y del utilitarismo. El individuo es un fin en si mismo; el progreso social no puede construirse sobre la base del perjuicio individual, así se trate de una minoría o incluso de un individuo. La protección de los derechos fundamentales no está sometida al vaivén del interés general; ella es una norma que encierra un valor absoluto, que no puede ser negociado o subestimado.

La norma que establece la inembargabilidad del presupuesto obstaculiza la efectividad del derecho al salario. Jurídicamente -con base en la Constitución de 1991 - no es lo mismo un derecho válido inefectivo que un derecho válido efectivo. La realización de los contenidos normativos es un derecho que no se reduce a la mera promulgación de normas; es un derecho que se obtiene con la efectividad de los derechos.

Sentencia C-013 de 1993. En el caso en estudio, de nuevo la relación del principio de inembargabilidad se realiza en contraste con el derecho al trabajo, empero resulta relevante dentro del análisis jurisprudencial que nos planteamos, pues a partir de él se constata la

necesidad de garantizar los derechos fundamentales dentro de nuestro tipo de estado, pese a que existan prerrogativas sobre el presupuesto de las entidades públicas; así la Corte indico:

El derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto. En aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados el presupuesto de la Nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del C.C.A.

Sentencia C-017 de 1993. Sobre la presente se realiza un estudio de la Ley 15 de 1982, la cual traía consigo el principio de inembargabilidad para Los dineros oficiales que eran destinados al pago de pensiones de jubilación, vejez, invalidez y muerte, pero que ciertamente de asumirse con carácter absoluto menoscabaría los derechos individuales que se pudieran poner en juego.

Importante de las sentencias que ponen en disputa al principio que se estudia con los derechos fundamentales (como lo es el de la Salud) es que se puede observar la verdadera base que se debe tener al momento de realizar un análisis por parte de un juez para declarar o no las medidas cautelares sobre recursos oficiales.

La Corte Constitucional indicó:

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones

laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

Sentencia C-337 de 1993. En esta oportunidad al revisar la Ley Orgánica del Presupuesto explicó que el principio de inembargabilidad se justifica porque se cuenta con esas rentas y recursos para una inversión o funcionamiento que requiere la Nación para satisfacer el interés general. Con ello se logra la efectividad del cumplimiento presupuestal, pues así como no hay título jurídico alguno que tenga validez frente al interés general. Dejando de presente que se trata de una prerrogativa que busca garantizar el interés general. Evidentemente también dejó de presente que no se puede considerar absoluto, pues cuando está en contraste de un Derecho Fundamental, debe el operador judicial garantizar tal garantía y de ser el caso, dictar las medidas cautelares.

Sentencia C-555 de 1993. La Corte al revisar la Constitucionalidad del art 177 del C.C.A reiteró su jurisprudencia sobre la necesidad de ver al principio de inembargabilidad en contraste con el Estado Social de Derecho y sin desconocer los derechos fundamentales. Así dijo:

La Corte Constitucional, de otra parte, ha otorgado al trabajo la importancia que tiene en el ordenamiento constitucional. Si bien en su sentencia C-546 de 1992 declaró la constitucionalidad de principio de inembargabilidad del presupuesto, dejó a salvo la posibilidad de embargar sus fondos "en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones

laborales, sólo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la Nación”.

Sentencia C-103 de 1994. Al revisar el Decreto Numero 2282 de 1989 que modificó el entonces código civil en sus artículos 336 y 513, determinando nuevamente que las disposiciones que blindan el presupuesto nacional con el principio de inembargabilidad deben entenderse bajo la luz de que no son absolutas y que debe garantizarse el pago y los derechos fundamentales a través de los procesos ejecutivos y sus medidas cautelares.

Sentencia C-263 de 1994. en el caso en mención la Corte explica en que consiste la inembargabilidad y cuál es su objetivo. Expresó la Corte que se trata de una prerrogativa pública que tiene la administración para proteger los dineros del Estado y es la forma de garantizar que se apliquen los fines del estado en beneficio del interés general. Además, explicó que no riñe con la Constitución sino que a contrario sensu contribuye a su desarrollo pues permite que el Estado también cumpla con su característica de Social y de Derecho:

La inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común. El principio de inembargabilidad presupuestal no riñe con la Constitución sino que, por el contrario, contribuye a desarrollarla en cuanto permite a los entes públicos realizar los postulados del Estado Social de Derecho, ya que, al eliminar el riesgo de embargos -que podrían paralizar la

administración en el ramo correspondiente-, garantiza la disponibilidad de los recursos económicos que permitan el cumplimiento de los fines inherentes a la función respectiva.

Sentencia C-354 de 1997. en esta sentencia se puede observar el análisis que hace la Corte sobre la potestad que tiene el legislador de determinar que bienes son inembargables, empero en la misma oportunidad logra establecer que la inembargabilidad significa que no pueden constituir prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante un proceso ejecutivo en contra del Estado.

Sentencia C-793 de 2002. en el caso en estudio se pone de presente de nuevo los Derechos fundamentales versus el principio de inembargabilidad, para lo cual la Corte indica que cuando se trata de reclamar obligaciones que ponen en juego los Derechos fundamentales deben constar en sentencias 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 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.

Sentencia C-566 de 2003. La corte indicó que el principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido cuando se trata de sentencias judiciales deben adoptarse medidas cautelares, pues no existe justificación objetiva y razonable para que únicamente se

puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Por lo que 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 ley 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.

Sentencia C-1154 de 2008. En esta sentencia se constata la adopción por parte del Legislador de adoptar prerrogativas públicas (principio de inembargabilidad), empero resulta necesario armonizar tal cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, reiterando que de manera general la misma Corte ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. Igualmente, en tal Providencia estipula la existencia de 3 excepciones cuando de hablar del principio de inembargabilidad se trata, a saber: 1) cuando se tratan de obligaciones laborales, 2) cuando se derivan de una sentencia judicial y se tramita el proceso ejecutivo 18 meses después del fallo y 3) se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Sentencia C-539 de 2010. en esta oportunidad la Corte reiteró la jurisprudencia donde explicó porque existe la necesidad de asegurar la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos del sistema general de participaciones. Donde expresó que para poder garantizar tal

reserva era necesario permitir al legislador que señalara principios como el de inembargabilidad, que ciertamente no es absoluto y está sometido a las excepciones que ya indicamos.

Sentencia C-313 de 2014. En esta oportunidad la Corte tiene que revisar la ley estatutaria 1751 del 2015, que regula el Derecho Fundamental de la Salud, por lo cual circunscribe el tema específicamente hablando a los recursos que tienen por destino la salud. Evidentemente el legislador incluyó la potestad a la administración de proteger sus dineros a través del principio de inembargabilidad en el artículo 25 de la Ley en mención. Sin embargo, y con base en todas las sentencias ya mencionadas, el artículo fue declarado exequible pero condicionado a que tal principio no puede tener la característica de absoluto, pues lo único que permitiría es afectar algunos intereses particulares que si requieren de especial protección.

Hasta aquí conviene indicar que por una parte encontramos a un constituyente y un legislador con la idea de hacer de los dineros oficiales un saco blindado contra las medidas cautelares buscando garantizar el interés general y por otra parte encontramos que desde el análisis jurisprudencial estamos frente a un órgano de cierre que expone la necesidad de atender a tal principio como una regla general donde caben excepciones, que no es absoluto y que requiere de especial estudio cuando sea reclamado dentro de un proceso ejecutivo; es a partir de lo hasta aquí sostenido, que procederemos a exponer los aspectos sustanciales relacionados con las excepciones al principio de Inembargabilidad de los recursos de la salud y cómo son usados por los acreedores para la materialización del pago de las obligaciones.

Capítulo 3 Excepciones al principio de Inembargabilidad de los recursos de la salud y cómo son usados por los acreedores para la materialización del pago de las obligaciones a su favor

El estudio de las Excepciones al principio de inembargabilidad, no solo para los recursos destinados a la salud, sino para todos los rubros que componen el presupuesto nacional, ha sido desarrollado por la jurisprudencia, como se indicó en párrafos anteriores. El legislador por su parte se limitó a garantizar que nadie pudiera ejercer medidas cautelares o embargos a los dineros oficiales obviando que existen casos particulares donde al estar en contraposición con un Derecho Fundamental es necesario que prevalezca la dignidad humana y no simplemente el interés general.

La problemática de un Estado cuyos dineros no pueden ser embargados bajo ninguna razón, ni motivo, es bastante grande, máxime en un país como Colombia donde los actos de corrupción son un tema del diario vivir. Sucede que en vigencia de la Ley 1751 del 2015 y su artículo 25 (donde se estipula de manera directa el principio de inembargabilidad) se hace necesario observar tal disposición como una regla general que tiene excepciones y ello principalmente porque debido a la imposibilidad de hacer efectivas las obligaciones frente a las Empresas sociales del estado generaría ciertamente un “carrusel de pagos”. En el mismo sentido lo dijo la Asociación de Usuarios del Hospital Universitario del Valle al intervenir en la revisión de exequibilidad de la Ley estatutaria en mención:

De ahí que, por ejemplo, las Empresas Sociales del Estado no podrían ser embargadas, lo que cataloga como un abuso de poder y dejaría sin efecto los derechos de los usuarios, proveedores y trabajadores. Así entonces, sería claro que la inembargabilidad de los recursos públicos, si se extiende a las Empresas Sociales del Estado, generaría un carrusel de corrupción, en el cual habría que pagar "comisión" para lograr el pago de sentencias, facturas y reclamos laborales.

El centro de discusión va más allá de que simplemente las entidades públicas no puedan ser embargadas. Planteemos un ejemplo hipotético donde el principio de inembargabilidad sea absoluto: una E.S.E que ofrece el servicio de salud de manera subsidiada, contrata los servicios de un laboratorio o de un distribuidor de medicamentos. Una vez agotado el trámite propio de la contratación y la entrega de tales servicios o suministros el acreedor envía una cuenta de cobro o factura solicitando que se le paguen las sumas correspondientes. Ante tal caso la E.S.E se niega a realizar el desembolso del dinero y le deja saber al acreedor que no pagará tal obligación de manera voluntaria. Luego entonces, el contratista interpone, con toda razón, un proceso ejecutivo (suponiendo que son facturas con las glosas correspondientes) frente al cual busca se decreten medidas cautelares. Si el principio de inembargabilidad opera de manera absoluta, tales medidas cautelares son negadas por el operador judicial y debe cursar todo el trámite del proceso ejecutivo sin ningún tipo de garantías. Una vez termina el proceso ejecutivo con el mandamiento de pago a su favor y con todos los argumentos correctamente planteados, se dispone al acreedor a ejercer un embargo sobre los recursos que están destinados a la salud, porque no existe otro rubro en tal entidad. En tal caso, observaríamos como una obligación quirografaria o prendaria (dependiendo del caso) se convierte en una obligación casi natural, pues resulta imposible para el

acreedor lograr materializar su pago y con base en el principio de inembargabilidad irían las entidades del estado burlándose de los trabajadores privados que prestan sus servicios. Razón por la cual resulta tan importante poder establecer las excepciones, para aplicar el principio que se citó.

No puede el legislador permitir que el Estado se convierta en un sujeto irresponsable a través del principio de inembargabilidad y no pague sus obligaciones y se mofe de los acreedores que con las manos atadas deben reclamar los valores de servicios ya prestados. Sucede que El interés general no puede ser suficiente argumento para que el estado se haga ciego y sordo antes las peticiones de los acreedores, más cuando se puede constatar que las obligaciones están en un título claro expreso y exigible.

Entendiendo tal problemática la Corte Constitucional desde 1993 a través de la sentencia C 337 indicó que el estudio del principio de inembargabilidad no podía considerarse como absoluto, aunque en tal caso solo se planteó una de las primeras excepciones y es cuando aquel principio se ponga en controversia con un derecho fundamental. Así indicó:

Cabe destacar, no obstante, que este principio de la inembargabilidad no es absoluto, ya que con base en él no puede, por ejemplo, desconocerse un derecho fundamental. Así lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-546 del 1o. de octubre de 1992, cuando señaló:

La inembargabilidad absoluta de los recursos del Presupuesto General de la Nación afecta particularmente el derecho que tienen las personas al pago de las pensiones legales", lo

cual, de acuerdo con la providencia, desconoce lo prescrito por el artículo 53 inciso tercero del Estatuto Superior, que establece en su inciso tercero:

"El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales".

Y en el inciso final, el mismo artículo 53 agrega:

"La ley (...) no puede menoscabar (...) los derechos de los trabajadores".

Igualmente, la Corte considera que en materia laboral, "la inembargabilidad desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho.

En Sentencia C- 313 del 2014 la Corte analiza el caso específico sobre la aplicación del principio de inembargabilidad y sus excepciones a los recursos destinados a la salud. Establece un análisis sobre el artículo 25 encontrando que hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.

Está claro que la protección que tienen los dineros oficiales destinados a la salud, no constituyen un reparo en sí misma, pues es una medida que adoptó el legislador para garantizar que los dineros que se entregan a las entidades públicas puedan ser debidamente destinados a lo que se supone que deben ser usados, empero se encuentra fácilmente personas que con sus actos de corrupción logran apropiarse de la situación y someter a los acreedores a dar comisiones para poder ver efectivos sus pagos, pues a través de un proceso ejecutivo estaría muerto por no poder embargar ningún valor (Sentencia C-313 del 2014).

Sin embargo, la Corte ha dejado muy en claro que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto, pues no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros.

Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente:

De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”.

La protección de la Seguridad social, tanto de los aportes de pensiones como de salud llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, resulta siendo entonces necesario que las mismas siempre tengan el mismo fin y destinación, pues no deben ser ejecutadas en desarrollo de otro tipo de causas, posición que se corrobora no solo con la normatividad vigente sino también con la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes

del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica.

De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud.

Ahora bien revisando el artículo 25, como tal la Corte encuentra dentro de su texto la posibilidad de atribuirle una excepción a la inembargabilidad desde una interpretación literal y se logra al leer la parte final de la disposición, esto es: "...no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente", claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Ahora bien, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas, se puede observar que cuando las Sentencias con fallos para ejecutar o títulos claros, expresos y exigibles contienen obligaciones relacionadas con la seguridad social, podrían prosperar las medidas cautelares si su contenido tiene por objetivo satisfacer deudas que debieron haberse pagado con esos dineros.

En otras palabras: si las obligaciones contienen acreencias que debieron haberse pagado con los dineros de destinación específica, ciertamente procede como excepción el caso y sería perfectamente viable que el operador judicial al no encontrar dinero en el recurso de libre destinación embargue las cuentas de destinación específica pues así permite garantizar que los derechos fundamentales de esas personas no sean vulnerados.

Suponiendo una situación en la que se tenga que un contratista presta sus servicios o suministra algún insumo a un E.S.E y esta debió pagar tales contraprestaciones con dineros oficiales de destinación específica, resulta apenas lógico que si el acreedor cuenta con un título claro, expreso y exigible o con una providencia definitiva a la que se ha llegado por haber superado el el proceso de cobro del que trata el CPACA, debería el operador judicial acceder a decretar las medidas cautelares para garantizar que la obligación, aun cuando se trate de los dineros propios del Sistema General de Participaciones o de recursos con destinación específica.

El principio de inembargabilidad afecta el correcto pago de las obligaciones pues, cuando una E.S.E no accede de manera voluntaria al pago de un título ejecutivo el acreedor debe iniciar un proceso y solicitar medidas cautelares o al finalizar el embargo las cuales son controvertidas por el deudor a través del principio de inembargabilidad y ponen en jaque al operador judicial para no dictar aquellas medidas de embargo, es por eso que se hace necesario entonces verificar las excepciones que jurisprudencialmente se han obtenido para garantizar el adecuado y objetivo uso de tal prerrogativa constitucional.

Uso de las Excepciones por parte de los acreedores para garantizar sus obligaciones.

En Colombia la contratación pública de toda clase de bienes y servicios permite generar negocios jurídicos entre el Estado y diversas clases de personas jurídicas, sin embargo, en las relaciones civiles que se generan no siempre la Administración cumple con todas sus obligaciones, y en muchos casos se presentan controversias donde quien en su momento fue contratista y después se vuelve acreedor debe cobrar de manera jurídica al ente abstracto las obligaciones que ha dejado de pagar.

Por otra parte, no todas las obligaciones del estado se derivan de los contratistas, también se pueden dar por causa de relaciones laborales o de condenas judiciales – en el caso de las responsabilidades extracontractuales- pues bien, en estos casos también se constituyen en acreedores las personas a las cuales el Estado les debe, pero no les ha pagado.

Partiendo de esa premisa, que consideramos acreedor a quien el Estado debe pagarle alguna obligación, tenemos que en ese caso, cuando se proponen ejecutar algún título que preste merito ejecutivo ante la solicitud de una medida cautelar resulta imposible embargar algunos bienes que gozan de una protección constitucional y legal, es razón por la cual deben hacer uso de las excepciones que jurisprudencialmente la Corte Constitucional ha planteado para así poder garantizar el pago de sus acreencias laborales.

Los acreedores podrán bien, sea acreditar que se trata de un valor que debió haberse pagado con los valores de esas cuentas; que se trata de obligaciones derivadas de la seguridad social; que ya se realizó el debido cobro administrativo y una vez ha transcurrido el término que indica el CPACA no se ha realizado el pago; o que se trate de un título emanados del Estado que reconozca una obligación clara, expresa y exigible, pues en este último caso resultaría una burla que el Estado emita algún tipo de título para después evadirse en un proceso jurídico.

Conclusiones:

Como conclusiones se tiene que existen cuatro excepciones al principio de inembargabilidad y que las mismas son de carácter jurisprudencial, pues ni el legislador ni el constituyente previeron la necesidad de darle límites a tal prerrogativa, así pues, se exponen a manera de conclusiones:

Primera Excepción. Tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; esta excepción fue la primera que planteó la Corte Constitucional y fue una consecuencia del Estado Social de Derecho. Sucede que a través de un principio como este se puede llegar a desconocer por completo las garantías fundamentales del Derecho al trabajo y en general la seguridad social por lo cual es deber del operador judicial garantizar que tales garantías no van a ser menoscabadas con la justificación de atender el interés general.

Segunda Excepción. Se refiere al pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, cuando una persona natural o jurídica ha iniciado un proceso donde logra hacer que se decrete y se condene en contra de la administración pública, después de procesos que pueden tardar años, no es aceptable que el legislador, a través de sus prerrogativas impida la materialización de tales sentencias y que en cambio permita y auspicie que la administración siga burlándose de quien tiene en plenitud su derecho, pues además que debe agotar todo un proceso contencioso luego debe iniciar uno ejecutivo para no poder materializarlo bajo el argumento de que “nada se puede

embargar” sin considerar siquiera que la inexistencia de esta excepción solo daría lugar a una inseguridad jurídica y falta de respeto por la cosa juzgada.

Tercera Excepción. La tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, esta excepción es una consecuencia lógica de la buena fe y presunción de legalidad que se tiene sobre los actos administrativos que emana las Entidades, pues no resulta aceptable que siendo la misma administración quien expide tales documentos, luego no se permitan ejecutar realmente ante el juez obviando los Derechos.

Cuarta Excepción. Desde la lectura de la Jurisprudencia y el mismo artículo 25 de la ley 1751 del 2015, consiste en que cuando aquellos valores que se reclaman de los recursos de destinación específica debieron ser utilizados para el pago de las acreencias que se reclaman, es decir, en aquellos casos donde se encuentre el acreedor reclamando valores que debieron haber sido pagados con los dineros especiales, procede que tales recursos sean embargados, pues su finalidad no está variando lo único que varía es que se hace de manera coercitiva y no voluntaria. La administración pública tiene prerrogativas que garantizan el interés general, sin embargo es claro que ante cualquier Principio siempre deberá tomarse la objetividad y razonabilidad de cada caso en concreto para garantizar que los Derechos no sean vulnerados y no se desconozca la seguridad jurídica por eso es necesario poder establecer cuáles son esas excepciones y bajo que razones prosperan, pues no puede ser un país un Estado Social de Derecho y por ello burlarse de las garantías individuales.

Bibliografía:

1. Aldo Guarín, D. (2015), Manual de Derecho Administrativo laboral. Tercera edición. Bogotá D.C, Colombia: Grupo editorial Ibañez.
2. Rincón Córdoba, J. I (2009), Derecho Administrativo Laboral. Primera Edición. Bogotá D.C, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia:

1. Corte Constitucional (1992), Sentencia de Constitucionalidad No. C- 546 de 1992. Bogotá D.C, Colombia.
2. Corte Constitucional (1993), Sentencia de Constitucionalidad No. C-013 de 1993. Bogotá D.C, Colombia.
3. Corte Constitucional (1993), Sentencia de Constitucionalidad No. C-017 de 1993. Bogotá D.C, Colombia.
4. Corte Constitucional (1993), Sentencia de Constitucionalidad No. C-337 de 1993. Bogotá D.C, Colombia.
5. Corte Constitucional (1993), Sentencia de Constitucionalidad No. C-555 de 1993. Bogotá D.C, Colombia.
6. Corte Constitucional (1994), Sentencia de Constitucionalidad No. C-103 de 1994. Bogotá D.C, Colombia.
7. Corte Constitucional (1994), Sentencia de Constitucionalidad No. C-263 de 1994. Bogotá D.C, Colombia.
8. Corte Constitucional (1997), Sentencia de Constitucionalidad No. C-354 de 1997. Bogotá D.C, Colombia.
9. Corte Constitucional (2002), Sentencia de Constitucionalidad No. C-427 de 2002. Bogotá D.C, Colombia.
10. Corte Constitucional (2002), Sentencia de Tutela No. T-539 de 2002. Bogotá D.C, Colombia.
11. Corte Constitucional (2002), Sentencia de Constitucionalidad No. C-793 de 2002. Bogotá D.C, Colombia.
12. Corte Constitucional (2003), Sentencia de Constitucionalidad No. C-566 de 2003. Bogotá D.C, Colombia.
13. Corte Constitucional (2003), Sentencia de Constitucionalidad No. C-871 de 2003. Bogotá D.C, Colombia.
14. Corte Constitucional (2003), Sentencia de Constitucionalidad No. C-1064 de 2003. Bogotá D.C, Colombia.
15. Corte Constitucional (2005), Sentencia de Constitucionalidad No. C-192 de 2005. Bogotá D.C, Colombia.
16. Corte Constitucional (2008), Sentencia de Constitucionalidad No. C-1154 de 2008. Bogotá D.C, Colombia.

17. Corte Constitucional (2010), Sentencia de Constitucionalidad No. C-539 de 2010. Bogotá D.C, Colombia.
18. Corte Constitucional (2014), Sentencia de Constitucionalidad No. C-313 del 2014. Bogotá D.C, Colombia.