

2022

Renovación digital  
de la justicia



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA DESPACHO 01

**Magistrada ponente: MARÍA VICTORIA QUIÑONES TRIANA**

Santa Marta D.T.C.H., catorce (14) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Radicación número:** 47-001-3333-003-2015-00326-03  
**Actor:** Miguel Antonio Olivero Gaviria  
**Demandado:** E.S.E Hospital Local Pijiño del Carmen  
**Medio de control:** Ejecutivo  
**Instancia:** Segunda  
**Tema:** Resuelve apelación de auto en cumplimiento a un fallo de tutela – decreto de medidas cautelares - excepciones al principio de inembargabilidad precisadas por la Corte Constitucional en su jurisprudencia

En cumplimiento del fallo de tutela de fecha 23 de septiembre de 2022<sup>1</sup>, proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, se profiere nueva decisión en sede de segunda instancia en el proceso de la referencia con el fin de atender los argumentos expresados en la parte motiva de la orden judicial que resolvió conceder el amparo fundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por el señor Miguel Antonio Olivero Gaviria.

En ese sentido, decide nuevamente la Corporación el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada en contra el auto de fecha 26 de abril de 2021, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta, que decretó de la medida cautelar de embargo solicitada por la parte ejecutante.

### I. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN

A través de providencia del 22 de octubre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta, modificó la liquidación del

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Consejero Ponente: José Roberto Sáchica Méndez. Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintidós (2022). Referencia: Acción de tutela. Radicación: 11001-03-15-000-2022-04325-00. Demandante: Miguel Antonio Olivero Gaviria. Demandado: Tribunal Administrativo del Magdalena, Despacho 01. (Fallo de tutela notificado el 3 de octubre de 2022)

crédito presentada por la parte actora de conformidad con el artículo 446 del Código General del Proceso, fijándola en la suma total de cuatrocientos noventa y cuatro millones cuarenta mil cuatrocientos cincuenta pesos con diecinueve centavos (\$494.040.450,19) por concepto de capital e intereses causados desde la ejecutoria y hasta el 15 de octubre de 2020, según la discriminación específica allí contenida<sup>2</sup>.

Por solicitud que hiciera el ejecutante vía electrónica el 7 de abril de 2021<sup>3</sup>, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta, por auto del 26 de abril de 2021, decretó el embargo y retención de los dineros de propiedad de la parte ejecutada, en las cuentas corrientes y/o cuentas de ahorra que tenga dicha entidad en los bancos expresamente señalados en la providencia, los que por cualquier concepto le adeuden las aseguradoras enunciadas y los dineros que por venta de servicios asistenciales en salud en el régimen contributivo le adeuden las EPS indicadas hasta el límite de la suma de seiscientos millones de pesos (\$600.000.000), de conformidad con el artículo 599 del C.G.P.<sup>4</sup>.

Inconforme con la decisión antes señalada, la apoderada judicial de la E.S.E. Hospital Local Pijiño del Carmen presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del auto del 26 de abril de 2021<sup>5</sup>, hasta que finalmente, por auto del 15 de junio de 2021, el Juzgado Tercero, dispuso no reponer el auto y concedió el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutada en contra de la referida decisión<sup>6</sup>.

Este Tribunal, mediante providencia del 23 de febrero de 2022<sup>7</sup>, revocó la decisión apelada, con fundamento en que: (i) los recursos objeto de la medida son de destinación exclusiva para garantizar la prestación del servicio de salud, que es un fin esencial del Estado y un derecho fundamental de especial protección constitucional, y que, (ii) si bien las excepciones al principio de inembargabilidad se han incorporado en la jurisprudencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, aún no existe un pronunciamiento del Consejo de Estado en sede de unificación en el que se establezca la procedencia de su aplicación en aquellos casos en los que se solicita la imposición de medidas cautelares sobre recursos pertenecientes al sistema de salud.

El 9 de agosto de 2022, el señor Miguel Antonio Olivero Gaviria, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo del Magdalena, Despacho 01, al considerar que esta autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso, al proferir la providencia del 23 de febrero de 2022 que revocó la decisión

---

<sup>2</sup> Ver PDF 03 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>3</sup> Ver PDF 05 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>4</sup> Ver PDF 06 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>5</sup> Ver PDF 08 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>6</sup> Ver PDF 12 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>7</sup> Ver PDF 20 del expediente digital organizado en OneDrive.

de decretar las medidas cautelares de la parte actora dentro del proceso ejecutivo Nro. 47-001-3333-003-2015-00326-03<sup>8</sup>.

Finalmente, el Consejo de Estado mediante fallo de tutela del 23 de septiembre de 2022<sup>9</sup>, resolvió conceder el amparo fundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia invocados por el señor Miguel Antonio Olivero Gaviria, dejando sin efectos el auto del 23 de febrero de 2022 dictado dentro del asunto de la referencia y ordenando a este Tribunal que en el término de 10 días contados a partir de la notificación del fallo, profiriera una nueva decisión, en la que se valore la interpretación y aplicación del artículo 594 del CGP, para efectos de tener en cuenta las excepciones al principio de inembargabilidad en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación y las decisiones de la Corte Constitucional.

El fallo de tutela fue notificado a este Tribunal el pasado 3 de octubre de 2022<sup>10</sup>.

## II. PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO

Tal y como se indicó en los antecedentes, el Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta mediante auto del 26 de abril de 2021 resolvió acceder al decreto de la medida cautelar de embargo bajo los siguientes argumentos:

*"En varias oportunidades e inclusive dentro del presente asunto, el Despacho ha sostenido que en tratándose de la solicitud de medidas cautelares sobre los recursos, los bienes, las rentas y los 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, existe una prohibición en el artículo 594 del Código General del Proceso.*

*En ese sentido el Despacho se ha abstenido de librar dichas medidas muy a pesar de las excepciones consagradas en la sentencia C-1154 de 2008 considerando que dicho criterio jurisprudencial fue adoptado por la Corte antes de la expedición de la mencionada ley 1564 de 2012.*

*No obstante, tal postura varió nuevamente a partir del mes de octubre del pasado año considerando para ello sendos pronunciamientos tanto del Consejo de Estado como del Tribunal Administrativo del Magdalena en tratándose de títulos ejecutivos constituidos por sentencias judiciales y aún más en aquellos que reconocieran prestaciones de índole laboral.*

---

<sup>8</sup> Ver pág. 3 del PDF 20 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>9</sup> Ver págs. 3-18 del PDF 20 del expediente digital organizado en OneDrive.

<sup>10</sup> Ver págs. 1-2 del PDF 20 del expediente digital organizado en OneDrive.

*Así, el Tribunal Administrativo del Magdalena en providencia del 28 de agosto de 2020 y respecto a la posición del Despacho consideró en trámite de tutela promovido contra esta agencia judicial, que el criterio arriba expuesto desconoce el precedente judicial que de vieja data sostiene la Corte en cuanto a las excepciones al principio de inembargabilidad.*

*(...)*

*En el caso concreto, se trata del cobro judicial de la sentencia fechada 5 de septiembre de 2013 del Tribunal Administrativo del Magdalena, que revocó la del 17 de agosto de 2012 del Juzgado Tercero Administrativo de Santa Marta, ejecutoriadas a partir del 7 de octubre de 2013; que se promovió proceso ejecutivo por el accionante en virtud de su exigibilidad y el acaecimiento del plazo para su ejecutabilidad, dictándose tanto mandamiento de pago como orden de seguir adelante la ejecución, plenamente ejecutoriadas, por lo que se tiene que se enmarca dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad, pues se trata de un crédito contenido en una decisión judicial.*

*Si bien el Código General del Proceso en su artículo 594 ha reiterado la imposibilidad de embargar los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, de la Seguridad Social y las cuentas del Sistema General de Participación, lo cierto es que de conformidad a lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, dicha prohibición no es absoluta y debe ser valorada atendiendo las particularidades del caso; así las cosas como quiera que se pretende el pago de una acreencia contenida en una decisión judicial en la que inclusive fueron reconocidos derechos de índole laboral, y la entidad estatal deudora no atendió los plazos que la ley dispone para su cancelación, es procedente pero sólo parcialmente las medidas solicitadas, pues sobre los recursos pretendidos en embargo provenientes de las E.P.S.-S, por concepto de prestación de servicios médicos asistenciales, no se encuentran procedente, como quiera que se trata de entidades cuyos recursos están destinados precisamente a la atención de población vulnerable del régimen subsidiado en salud, frente a lo cual existen otras restricciones de orden legal como el artículo 8 del Decreto 050 del 2003 compilado en el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 y el 275 de la Ley 1450 de 2011. Si se encuentran procedentes las del régimen contributivo, esto es MUTUAL SER E.P.S., COOSALUD E.P.S., NUEVA E.P.S., y CAJACOPI, pero se ítera, sólo respecto de la venta de servicios del régimen contributivo, pues varias de dichas prestadoras lo hacen en ambos regímenes.*

*Estas mismas consideraciones sirven para fundar la negatoria respecto de los recursos provenientes de las entidades*

*territoriales Departamento del Magdalena y Municipio de Pijiño Del Carmen Magdalena.*

*Proceden en consecuencia las medidas relacionadas en el numeral primero de la solicitud, las relativas a las acreencias que tuviere la ejecutada en las aseguradoras mencionadas en el numeral segundo y las relativas a los dineros que reciba la demandada por concepto de venta de servicios asistenciales a las E.P.S. relacionadas en el numeral tercero pero del régimen contributivo."*

### **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte ejecutada interpuso y sustentó recurso de reposición en subsidio de apelación contra el auto del 26 de abril de 2021 indicando que:

Los dineros que tiene depositados el E.S.E. Hospital Local Pijiño del Carmen en sus cuentas son inembargables debido a que incluyen, entre otros, recursos que provienen de los giros que realizan las EPS tanto del régimen contributivo como del subsidiado, para soportar sus argumentos, citó los artículos 1, 48 y 63 de la Constitución Política, el artículo 9º de la Ley 100 de 1993 y el 8º del Decreto 050 de 2003 y diferentes sentencias de las Altas Cortes.

También argumentó que la E.S.E. está atravesando una situación financiera precaria, aunado al cumulo de demandas judiciales de carácter ejecutivo, laboral, entre otros que han aumentado considerablemente y que afectan los recursos del Hospital.

Finalmente, apeló a la complicación que podría presentar para la prestación del servicio de salud el hecho embargar y retener los dineros de las cuentas del Hospital, máxime, en estos tiempos de emergencia sanitaria por el covid-19.

Con base en los anterior, solicita la revocatoria del auto recurrido y se levanten las medidas cautelares decretadas.

### **IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

#### **4.1.- Competencia**

El artículo 153 del CPACA dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

En el caso en concreto, es de indicar que anteriormente vía jurisprudencial se ha admitido la remisión a las normas del estatuto procesal civil respecto al trámite del recurso de apelación en el proceso ejecutivo, lo cual ha sido ratificado por el parágrafo segundo del artículo 243 del CPACA modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

Quiere decir lo anterior, que en efecto el Tribunal ostenta competencia para conocer en segunda instancia el asunto de la referencia, pues el artículo 321 numeral 8º del Código General del Proceso<sup>11</sup> establece que el auto que resuelva sobre una medida cautelar, es susceptible del recurso de apelación.

#### **4.2.- Problema jurídico y tesis del Tribunal**

Debe determinar el Tribunal si es procedente el decreto de medidas cautelares de embargo y retención de los dineros de propiedad de la E.S.E Hospital Local Pijiño del Carmen, depositados en cuentas bancarias corrientes y de ahorro, y por la venta de servicios de salud a las aseguradoras en el régimen contributivo; teniendo en cuenta el principio de inembargabilidad establecido en el artículo 594 del Código General del Proceso.

**Tesis del Tribunal: confirmar** la decisión adoptada por el *A-quo* como se sustenta a continuación.

#### **4.3.- Del estudio del caso en concreto**

##### **🚦 De la medida cautelar de embargo cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones**

Respecto a las solicitudes de medida cautelares de embargo cuando el título ejecutivo corresponda a una sentencia o conciliación, se considera pertinente precisar que, la Sala mayoritaria de esta Corporación al resolver asuntos similares al que nos ocupa, había sostenido que, si bien existía una prohibición de embargo de los recursos públicos, específicamente aquellos que conforman el presupuesto general de la Nación y sus entidades territoriales, los recursos provenientes del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, lo cierto era que, frente a todas las disposiciones normativas relativas a la inembargabilidad de los recursos públicos, el Máximo Tribunal Constitucional<sup>12</sup> había establecido que

---

<sup>11</sup> **"ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA.** *Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.*

*También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:*

(...)

8. *El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.*

(...)"

<sup>12</sup> Ver sentencias C-1154 de 2008, C-566 de 2003, C-354 de 1997, C-546 de 1992 entre otras.

dicho principio no era absoluto y que existen excepciones, como lo es cuando se trata de sentencias judiciales, créditos laborales y cuando se origine en títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Empero, se había anotado por parte de la Colegiatura que, toda la línea jurisprudencial forjada por la Corte Constitucional respecto a esta temática, giraba en torno al estudio de constitucionalidad de normas y disposiciones diferentes al Código General del Proceso, normatividad procesal que consagró en su artículo 594 la inembargabilidad de los recursos de la salud, y adicionalmente, que el procedimiento que fijó la sentencia C-1158 de 2004 para el trámite de las medidas de embargo sobre los recursos que tengan connotación de inembargables se circunscribía al ámbito del Código Contencioso Administrativo, norma vigente en dicha oportunidad.

En consecuencia, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 594 del Código General del Proceso, consagradorio de la inembargabilidad de los recursos de salud, se resolvía negar la solicitud de medida cautelar formulada por la parte ejecutante.

Ahora bien, no puede desconocer el Despacho que, desde el año 2017 el Consejo de Estado a través de autos de sala unitaria y fallos de tutela ha reconocido que la inembargabilidad tiene sus excepciones cuando se trata: (i) del cobro de sentencias y providencias judiciales; (ii) de los títulos que reconocen obligaciones laborales; y (iii) de otro tipo de títulos ejecutivos legalmente válidos, y han ordenado el embargo al interior de procesos ejecutivos. Entre los diversos pronunciamientos, la Sala destaca los siguientes:

- ✓ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Sala Unitaria, Auto de 21 de julio de 2017, Expediente 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), C.P. Carmelo Perdomo Cueter.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", Auto de 23 de noviembre de 2017, Expediente 88001-23-31-000-2001-00028-01(58870), C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 15 de diciembre de 2017, Expediente 05001-23-33-000-2017-01532-01, C.P. María Elizabeth García González.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia de 3 de mayo de 2018, Expediente 11001-03-15-000-2017-02007-01, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

- ✓ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 21 de junio de 2018, Expediente 17001-23-33-000-2018-00163-01, C.P. María Elizabeth García González.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 1 de agosto de 2018, Expediente 11001-03-15-000-2018-00958-00, C.P. Stella Jeannete Carvajal Basto.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", Sala Unitaria, Auto de 14 de marzo de 2019, Expediente 59.802, C.P. María Adriana Marín; Auto de 9 de abril de 2019, Expediente 60.616, C.P. María Adriana Marín y Auto de 3 de julio de 2019, Expediente 63.790, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "B", Sentencia de 11 de marzo de 2019, Expediente 110010315000201900569-00, C.P. Carmelo Perdomo Cuéter.
- ✓ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", Sentencia de 10 de mayo de 2019, Expediente 11001031500020190130300, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

Ahora, en la Sentencia C-313 de 2014, mediante la cual se hizo la revisión de constitucionalidad de la Ley 1751 de 2015, y particularmente lo relativo a lo dispuesto en el artículo 25 que estableció la naturaleza de los recursos públicos de la salud, su inembargabilidad y la prohibición de que se les aplique una destinación diferente. Señaló la Corte Constitucional:

*"El artículo 25 del Proyecto 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.*

*En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones, que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública.*

*Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, "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 plasmado en el artículo 1°*

*de la Carta". Para la Sala, la prescripción que blindo frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar."*

En ese orden, destaca la Sala que, recientemente, la Corte Constitucional en **sentencia T-053 de 2022** precisó las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP, así: "(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".

Bajo el anterior derrotero jurisprudencial, es dable colegir que, pueden ser objeto de embargo, los dineros de propiedad de la E.S.E Hospital Local Pijiño del Carmen, depositados en cuentas bancarias corrientes y de ahorro, y por la venta de servicios de salud a las aseguradoras en el régimen contributivo, cuando se trata del cobro ejecutivo de sentencias o conciliaciones, **salvo que, se trate de rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones y al Fondo de Contingencias, los cuales son inembargables.**

Así las cosas, considera el Despacho que la solicitud de medida cautelar presentada por el apoderado de la parte ejecutante en el asunto objeto de estudio es procedente, teniendo en cuenta que se trata de un proceso ejecutivo promovido para obtener el pago de una suma reconocida en una sentencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y la petición de embargo va dirigida a sumas de dinero que tenga depositada la E.S.E Hospital Local Pijiño del Carmen, o que le adeuden por la venta de servicios de salud a las aseguradoras en el régimen contributivo, sin que con ello desconozcan las prohibiciones legales en relación con la embargabilidad de dineros de las entidades públicas.

En consecuencia, es posible afirmar que, el principio general de inembargabilidad no opera de forma absoluta y que pierde su supremacía con la finalidad de hacer efectivos otros derechos fundamentales, tales como, la igualdad, la dignidad humana, la seguridad jurídica, el acceso a la justicia, entre otros, que también corren por cuenta del Estado.

Así las cosas, debe confirmarse la decisión apelada.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Magdalena, en la Sala de decisión, **RESUELVE:**

**DAR CUMPLIMIENTO** al fallo de tutela de fecha 23 de septiembre de 2022, proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A, dentro del proceso radicado 11001-03-15-000-2022-04325-00, donde funge como accionante el señor Miguel Antonio Olivero Gaviria y como parte accionada el Tribunal Administrativo del Magdalena, que ordenó dejar sin efectos la providencia del 23 de febrero de 2022, proferida por esta Corporación dentro del proceso de la referencia. En consecuencia:

**PRIMERO. Confirmar** la providencia de fecha 26 de abril de 2021, proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Santa Marta, que decretó las medidas cautelares presentada por la parte ejecutante; por las consideraciones expuestas en la presente providencia.

**SEGUNDO.** Ejecutoriada esta providencia, **devolver** el expediente al juzgado de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado electrónicamente)

**MARÍA VICTORIA QUIÑONES TRIANA**  
**Magistrada ponente**

(Firmado electrónicamente)

**ADONAY FERRARI PADILLA**  
**Magistrado**

(Firmado electrónicamente)

**ELSA MIREYA REYES CASTELLANOS**  
**Magistrada**

**NOTA:** la presente providencia fue firmada electrónicamente a través del aplicativo SAMAI para Tribunales Administrativos, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el siguiente link:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>