



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Superior Distrito Judicial de Yopal
Sala Única de Decisión

Yopal, dieciséis (16) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Ejecutivo laboral.

Parte demandante: Edith Arelis Rincón Becerra.

Parte demandada: Corporación Mi IPS Llanos Orientales.

Radicado: 85001-31-05-001-2020-00066-01.

M.P.: Gloria Esperanza Malaver de Bonilla.

(Auto discutido y aprobado mediante acta No. 25 del 16 de abril de 2021)

1. ASUNTO

Resolver el recurso de **APELACIÓN** interpuesto por la parte demandada contra los autos del 20, 27 de febrero y 20 de agosto de 2020, que decretaron medidas cautelares previas de embargo y retención de los recursos económicos que posea la demandada, en entidades bancarias y financieras, y el embargo y retención de las sumas de dinero que por cualquier concepto adeude la EPS Medimás a la Entidad demandada.

2. ANTECEDENTES

Dentro del proceso ordinario laboral No. 85001-31-05-001-2017-00213-00 adelantado ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal, Edith Arelis Rincón Becerra obtuvo el reconocimiento de unas prestaciones económicas a su favor, mediante sentencia del 06 de junio de 2019.

Contra dicha providencia se interpuso recurso de apelación, el cuál fue resuelto por el Honorable Tribunal Superior de Yopal mediante providencia calendada el 20 de noviembre de 2019, confirmando la decisión recurrida.

Al no haber obtenido el pago de sus acreencias, la actora, a través de apoderado judicial, interpone demanda ejecutiva ante el mismo Juzgador para que se cancelen las sumas de dinero adeudadas por la CORPORACIÓN MI IPS LLANOS ORIENTALES.

Verificado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 100 y subsiguientes del CPT y de la SS, se libró mandamiento de pago mediante auto del 20 de febrero de 2020, donde además, se decretó la medida cautelar de embargo

y retención de las sumas de dinero que a cualquier título posea la demandada en cualquiera de las entidades bancarias y financieras a nivel nacional, limitándose la medida hasta la suma de ciento setenta millones de pesos (\$ 170.000.000).

Mediante auto del 27 de febrero de 2020 el Juzgado decretó la medida cautelar de embargo y retención de las sumas de dinero que por cualquier concepto adeude o llegare a adeudar la EPS Medimás a la demandada; con igual limitación de cuantía.

En auto del 20 de agosto de 2020 el *a quo* reitera las medidas cautelares decretadas en las anteriores providencias y ordena remitir nuevamente los oficios respectivos a las entidades requeridas, solicitando dar respuesta oportuna.

Practicadas las medidas cautelares, la demandada interpone recurso de apelación contra las providencias que las ordenan; con auto del 12 de noviembre de 2020 se concede la alzada ante el Honorable Tribunal Superior de Yopal.

3.- IMPUGNACIÓN

La demandada considera que el decreto y práctica de las medidas cautelares va en contra de la normatividad vigente, que define el carácter de inembargable de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, particularmente de los siguientes preceptos:

En primer lugar, el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, que describe el principio de inembargabilidad en los siguientes términos: *“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”* (Subrayado fuera del texto)

En ese sentido, alega la ejecutada, es claro que corresponde al legislador definir qué otros bienes no pueden estar sujetos a esa medida cautelar, tal como lo reitera la Corte Constitucional cuando dice que *“corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son “los demás bienes” que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen 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 proceso de ejecución contra el Estado”*¹

En segundo lugar, y estando en línea con lo anterior, se alega contravenir la ley 1564 de 2012, la cual dispone en su artículo 564 que:

“Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

¹ Sentencia C-354 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social”.

Por último, se allega certificación del 19 de septiembre de 2019 expedida por la ADRES, según la cual esta última entidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 de la ley 1815 de 2016, corrobora que los recursos que se giran a la cuenta bancaria No. 380351577 del Banco de Bogotá, a nombre de la “Corporación Mi IPS Llanos Orientales”, tienen el carácter de inembargables por ser recursos de destinación específica, acorde con las disposiciones legales en la materia.

Por su parte, la actora considera que el decreto de medidas cautelares es del todo procedente, en el entendido que el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no es absoluto; presenta algunas excepciones, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencias C 1154 de 2008 y C-539 de 2010 al indicar que es procedente el embargo sobre los mencionados recursos cuando exista: “i) *La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*”

4. CONSIDERACIONES

4.1. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar la procedencia de las medidas cautelares decretadas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal, donde ordenó el embargo y retención de las sumas de dinero que a cualquier título posea la Entidad demandada, en entidades bancarias a nivel nacional, y el embargo y retención también de las sumas de dinero que por cualquier concepto adeude o llegue a adeudar la EPS Medimás a la demandada.

4.2. De la inembargabilidad y destinación específica de los recursos del Sistema General de Seguridad Social.

Haciendo un estudio integral de las disposiciones legales y jurisprudenciales contenidas en nuestro ordenamiento jurídico, es imperativa la conclusión que, los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social gozan de la especial condición de ser inembargables. En efecto, múltiples disposiciones, tanto constitucionales como legales, han reiterado dicha característica que se predica de tales recursos, entre las cuales podemos encontrar las siguientes:

Como primera medida, el artículo 63 de la Constitución Política que nos define el principio de inembargabilidad en los siguientes términos “*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". En el mismo sentido, el artículo 48 de la Carta Política nos ilustra respecto de la destinación específica que deben tener estos recursos en la financiación de este servicio público esencial; expresamente se dice que "(...) *no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella (...)*", disposición que fue reiterada en los mismos términos en el artículo 9° de la Ley 100 de 1993.

Por otro lado, la Ley 715 de 2001 establece la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, del cual hacen parte los recursos destinados al financiamiento del Régimen Subsidiado de Salud; particularmente, en el artículo 91 de la mencionada disposición se dijo que "*igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera*".

En línea con lo anterior, el Decreto 111 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en su artículo 19 expresó que "*son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman*".

Asimismo, la ley 1751 de 2015, o ley estatutaria de la salud, en su artículo 25 reitera también el carácter inembargable y la destinación específica que deben tener los recursos del Sistema; textualmente se dice 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*".

Por su parte la jurisprudencia también se ha encargado de reconocer y aplicar los mencionados principios. Así, nuestra H. Corte Constitucional ha reivindicado el carácter inembargable que tienen los mencionados recursos, al igual que su destinación específica, entre otras, en la sentencia C-1154 de 2008 en la que se dijo que:

"La prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos".

De igual manera, esa misma Corporación, en Auto de seguimiento 263 de 2012 respecto de la Sentencia T-760 de 2008, manifestó, en relación con la destinación específica de dichos recursos, que:

“4.3. Carácter parafiscal de los recursos asignados al sector salud.

Aunque para la jurisprudencia constitucional este tema pareciera no tener discusión alguna, ante las erróneas concepciones de algunos de los actores que concurren en el sistema, en esta ocasión, la Corte considera necesario reiterar que los recursos destinados a la salud son parafiscales sin perjuicio de quien los administre, por tanto, la pérdida o destinación indebida de tales dineros generan un detrimento patrimonial a las arcas del Estado, que debe ser investigada por los entes de control y judiciales competentes”

Por último, esa misma Colegiatura refiere que la inembargabilidad de estos bienes y recursos se justifica también en el sentido de que una ejecución indiscriminada de embargos *“expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario”*² siendo esta una hipótesis totalmente adversa a los fines esenciales del Estado previstos en la Constitución, *“pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta”*³.

4.3. Excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social.

Teniendo en cuenta el análisis anterior, es imperativa la conclusión de que los recursos destinados a la financiación y funcionamiento del Régimen de Seguridad Social gozan de la especial condición de ser inembargables, porque se constituyen en garantía de buen funcionamiento del sistema, que permite la satisfacción de los principios de eficiencia, continuidad y universalidad que le son propios; sin embargo, acorde al desarrollo jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional, como la Corte Suprema, este principio no es absoluto; está sujeto a algunas excepciones que relativizan su aplicación.

En efecto, la H. Corte Constitucional ha manifestado, en múltiples pronunciamientos, que el principio de inembargabilidad debe armonizarse con otros principios y valores constitucionales, entre ellos el de la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo⁴, por lo cual se plantearon las siguientes excepciones:

“(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.

² Sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³ *Ibidem*.

⁴ Cfr. Sentencia C-543 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.”⁵

En este orden de ideas, es claro que la pretensión del constituyente nunca fue la de estipular una prerrogativa absoluta respecto de estos recursos, otorgándoles la calidad de inembargables; como se mencionó anteriormente, dicho principio puede entrar en conflicto con otros derechos y valores de carácter ius fundamental, entre ellos, los derechos y obligaciones que surgen de las relaciones laborales. En atención a este último aspecto, la H. Corte Constitucional ha manifestado que *“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”⁶*. Por tal motivo, en aquellos eventos *“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”⁷*.

A más de lo anterior, tenemos que el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008, permite expresamente la ejecución de medidas cautelares sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, en los siguientes términos: *“(…) para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial”* (constitucionalidad condicionada)

A este respecto, la Corte Constitucional, al analizar la constitucionalidad del mencionado artículo, sostuvo:

“No obstante, si bien la norma es respetuosa del ordenamiento Superior en tanto autoriza la adopción excepcional de medidas cautelares (y por ello será declarada exequible), la Sala considera necesario condicionar su alcance para excluir interpretaciones incompatibles con la Carta Política en aquellos eventos en los cuales estos recursos no sean suficientes para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial.

7.4.1.- En este sentido, una interpretación de la norma que restrinja la posibilidad de adoptar medidas cautelares únicamente sobre los ingresos corrientes de libre destinación con cargo a la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes puede hacer nugatorio el pago efectivo de dichas obligaciones, en la medida en que esos recursos sean escasos y en que la referencia a las vigencias subsiguientes torna incierto el momento en que se realizará el pago final de las acreencias. Dicha lectura de la norma es inadmisibles en perspectiva constitucional, pues desconoce el principio de

⁵ Entre otras, la sentencia CSJ STL10052-2020 M.P. Clara Cecilia Dueñas, CSJ STC 1339-2021 M.P. Aroldo Quiroz Monsalvo, CC C-793 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, CC C-539 de 2010 M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

⁶ Sentencia C-546 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero.

⁷ *Ibidem*.

efectividad de los derechos y particularmente de los créditos laborales debidamente reconocidos”⁸

Teniendo en cuenta los anteriores argumentos, el Alto Tribunal decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008, *“en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica”⁹* (Subrayado fuera del texto).

6.4. Del caso concreto.

Corresponde ahora estudiar y resolver la particular situación que es objeto de disputa. En ese orden de ideas, tenemos que EDITH ARELIS RINCÓN BECERRA, en virtud del proceso ordinario laboral No. 85001310500120170021300, adelantado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal, obtuvo sentencia el 06 de junio de 2019, donde además de declarar la existencia de una relación de trabajo y estipular con claridad el alcance de dicho vínculo, condenó a la entidad demandada al pago de unas acreencias e indemnizaciones de índole patrimonial, que se resumen en los rubros peticionados en la demanda ejecutiva.

Así, tenemos que el título ejecutivo en virtud del cual se dio trámite al proceso que actualmente nos ocupa, está constituido por una sentencia judicial que se encuentra plenamente ejecutoriada, la cual reconoce la legítima titularidad de la accionante sobre un crédito en su favor y a cargo de la Corporación MI IPS LLANOS ORIENTALES. Obligación que surgió como consecuencia de los servicios profesionales, que como médico general prestó a favor de la demandada, en el marco de la relación laboral declarada.

Siguiendo con el estudio del caso, es pertinente resaltar que para esta Sala los recursos de los que dispone la Corporación Mi IPS Llanos Orientales, actora dentro del SGSSS, son de carácter público y tienen destinación específica, teniendo en cuenta lo dispuesto tanto en la Constitución Política como en los preceptos legales expuestos en líneas anteriores. Esto último halla su razón de ser en la necesidad que previó el constituyente de tener la disposición y liquidez de los recursos económicos necesarios para asegurar una adecuada prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema, esto es, garantizar una prestación oportuna, continua y eficaz que permita la satisfacción del derecho fundamental a la salud y que esté acorde también con los principios de eficiencia y universalidad que se predicen del Sistema y que fueron estipulados en la Ley 100 de 1993.

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta la certificación del 19 de septiembre de 2019, emitida por la Administradora de los Recursos del Sistema – ADRES –, en principio los recursos que recibe del sistema de participaciones en salud son de

⁸ Sentencia C-1154 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁹ *Ibidem*.

naturaleza inembargable; sin embargo, observa la Sala que en el caso *sub lite* se encuentra configurada una de las causales de excepción desarrolladas por la H. Corte Constitucional, tesis acogida igualmente por la Corte Suprema de Justicia, que relativiza el principio de inembargabilidad que prematuramente se predica de estos recursos, para dar vía libre a la práctica de la cautela sobre aquellos.

Siendo así las cosas, se advierte que en esta oportunidad se constata la configuración de la excepción que refiere al cobro de un crédito de origen laboral que además ha sido reconocido mediante sentencia judicial ejecutoriada, motivo por el cual es viable la afectación de los mencionados recursos, a pesar de que estos tengan destinación específica, pues la Entidad demandada no puede exonerarse de sus deberes y obligaciones de índole laboral, so pretexto de una garantía que como se explicó en precedencia, no es absoluta.

Siguiendo este derrotero, no existen razones suficientes para modificar o revocar la decisión recurrida, por lo que se impone su confirmación.

En mérito de lo expuesto, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal,

R E S U E L V E

PRIMERO. Confirmar los autos recurridos por la parte demandada, de fecha 20, 27 de febrero y 20 de agosto de 2020 proferidos por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Yopal.

SEGUNDO. Condenar en costas a la recurrente. Como agencias en derecho se fija la suma de medio SMLMV.

TERCERO. Oportunamente devuélvase el expediente al juzgado de origen.



GLORIA ESPERANZA MALAVER DE BONILLA
Magistrada



JAIRO ARMANDO GONZÁLEZ GÓMEZ
Magistrado



ALVARO VINCOS URUEÑA
Magistrado