



JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR
5 PISO, PALACIO DE JUSTICIA, CARRERA 14 CALLE 14 ESQUINA
TEL. 5600410,
j03ccvpar@cendoj.ramajudicial.gov.co

29 ABR 2021

PROCESO: Apelación auto
RADICADO: 2018-00038-01

1. Antecedentes

Sentencia de fecha marzo 17 de 2020 proferida por el Tribunal Superior de Valledupar Sala Civil Familia Laboral.

2. Alegaciones De La Parte Recurrente

“En primer lugar respecto al embargo y retención a favor del demandante de los dineros girados por LA ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD ADRES ubicado en la calle 26 No. 69 - 76 Piso 17 torre 1, es de los dineros que le sean girados a la demandada del caso que nos ocupa, es decir, COOMEVA EPS S.A., dado que con esos dineros se financian el sistema en seguridad en salud, y las EPS les pagan a sus prestadores, como es el caso de marras.

Dado que la demandada tiene el mismo objeto social que la parte ejecutante, de prestar servicios de salud, como son las radiologías e imágenes, y el servicio que se facturo, es por ese concepto.

En el presente caso se analiza la excepción de inembargabilidad, porque tiene como fin el cobro de las obligaciones inherentes a la prestación de los servicios de salud, según las sentencias expuestas, diciendo pues que el principio no es absoluto.

Queda claro que se pueden afectar las cuentas que tengan la calidad de inembargables, puesto que, en el presente caso, los títulos base de cobro fueron emitidos con ocasión de los servicios de salud prestados a los afiliados del sistema de seguridad social en salud de la EPS COOMEVA....

En segundo lugar, respecto a las cuentas que se pidieron se embargaran, específicamente las del banco de occidente y av villas, y que estas se formularon en auto anterior es cierto, sin embargo, como las cuales, los bancos contestaron que eran inembargables, se solicitó, con los

argumentos expuestos se ordenara el embargo de los recursos propios en primer lugar, posteriormente, de los recursos del sistema general de participación, o inembargables...

En tercer lugar de la medida cautelar de remanente, aclaro que es el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar, en el proceso ejecutivo singular, con radicado 200013103002201700139, demandante CLINICA DE LA VISION, demandado COOMEVA EPS S.A..."

3. Auto, en lo pertinente, de tres de agosto de 2018 proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar.

En consecuencia con el marco conceptual expuesto, es dable afirmar que en virtud de la naturaleza de la medida cautelar, no resulta procedente, toda vez que las obligaciones por el demandado, no son a cargo del Estado, esto es no es una entidad pública o privada.

En consecuencia con lo acotado el despacho se abstiene a decretar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros gravados por la Administración de Salud del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo ADRES, por lo tanto se declara por el declarante respecto al precedente de la Corte Constitucional.

En consecuencia con lo acotado el despacho se abstiene a decretar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros gravados por la Administración de Salud del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo ADRES, por lo tanto se declara por el declarante respecto al precedente de la Corte Constitucional.

En consecuencia con el marco conceptual expuesto, es dable afirmar que en virtud de la naturaleza de la medida cautelar, no resulta procedente, toda vez que las obligaciones por el demandado, no son a cargo del Estado, esto es no es una entidad pública o privada.

En consecuencia con lo acotado el despacho se abstiene a decretar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros gravados por la Administración de Salud del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo ADRES, por lo tanto se declara por el declarante respecto al precedente de la Corte Constitucional.

En consecuencia con lo acotado el despacho se abstiene a decretar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros gravados por la Administración de Salud del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo ADRES, por lo tanto se declara por el declarante respecto al precedente de la Corte Constitucional.

toda vez que esta agencia judicial mediante auto de fecha 8 de Marzo de 2018 decretó medida cautelar sobre las cuentas existentes en AV VILLAS, a nombre de la entidad demandada, de la misma manera fue ordenando mediante auto de fecha 23 de Marzo de la presente anualidad respecto a las cuentas bancarias que poseyera la demandada en el BANCO DE OCCIDENTE

Por lo tanto, teniendo en cuenta la solicitud que reposa a folio 50 del cuaderno de medidas cautelares, el despacho se abstiene de decretar el embargo al patrimonio citado, toda vez que el peticionario no indicó en qué juzgado se lleva a cabo el proceso relacionado por éste en el memorial alegado.

Notifíquese y Cúmplase:

[Firma manuscrita]

4. Solicitud de medidas cautelares realizadas por el recurrente

concerniente, personería concedida por su despacho.

Llego a su despacho, con mi acostumbrado respeto, con el fin de que se decreta la siguiente medida cautelar:

El embargo y retención a favor del demandante de los dineros girados por la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO ADRES, ubicado en la calle 26 No. 69 - 76 piso 17 Torre 1.

Debiéndose aplicar primeramente sobre los recursos propios, sino existen o fueren insuficientes, sobre recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, si estos no fueren recursos o no existieran, entonces, se aplicará sobre los recursos destinados al sector salud, por encontrarse este asunto inmerso en las excepciones al principio al sector de reembolsabilidad de los recursos de la salud al haber salido de los recursos del sistema general de participación, y haber sido consignados a la EPS correspondiente.

concerniente, personería concedida por su despacho.

Llego a su despacho, con mi acostumbrado respeto, con el fin de aclarar las ciudades donde se encuentran esas las cuentas solicitadas en memorial presentado el 11 de mayo de 2018, debido al auto notificado el 18 de junio de 2018, donde se abstiene el despacho de decretar el embargo y retención.

La cuenta corriente No. 017055385 del Banco de Occidente S.A. en la ciudad de Valledupar y demás cuentas, así mismo la cuenta corriente y/o de ahorros No. 165004763 y 165004813 del BANCO AV VILLAS, en la ciudad de Valledupar.

Atentamente,

5. Sentencia de tutela de fecha marzo 17 de 2020 proferida por el Tribunal Superior de Valledupar Sala Civil Familia Laboral

“...Una vez revisado el expediente que hace parte del proceso ejecutivo referido, allegado digitalmente por el Juzgado accionado, encuentra la Sala que, en efecto la Sociedad Centro de Imanología Castulo Ropain SAS, solicitó el embargo y retención a favor del demandante de los dineros girados por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo ADRES, ubicado en la calle 26 No. 69 – 76 piso 17 torre 1” (folio 45 de ese expediente), **eso con el fin de lograr el pago de varias facturas generadas presuntamente por la prestación del servicio de salud suministrado a los usuarios de la EPS ejecutada**, sin embargo, dicha solicitud fue negada por el Juzgado de conocimiento mediante auto del 2 de agosto del 2018, como se puede ver a (fl 52 y sgts), dicha decisión que fue objeto de recurso de apelación y mediante auto del 4 de diciembre de 2020, el Juzgado Tercero civil del Circuito de Valledupar, la confirma fundamentando la misma citando las sentencias STC7397-2018 y STC 1503-2019 y argumentando que:....(negrita en la sentencia).

De los supuestos procesales, correspondía entonces a ese juez de alzada:

1. Establecer si la medida cautelar deprecada era procedente a la luz de las disposiciones de los artículos citados.
2. Ponderar si dadas las circunstancias especiales que rodean la ejecución, se estaba o no en presencia de alguna de las excepciones que la jurisprudencia constitucional desarrolló en torno a la inembargabilidad de los recursos del estado, específicamente, **aquellos destinados a financiar el Sistema de Seguridad Social en Salud, que alega la parte ejecutante, dada que el origen de las facturas presentadas como título ejecutivo, fueron generadas presuntamente por la prestación del servicio de salud suministrado a los usuarios de la EPS COOMEVA.**(negrita en la sentencia)

No obstante, ello no fue así, como quiera que el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, al resolver el recurso de apelación presentado en contra del auto del 2 de agosto de 2018, por medio del cual el Juzgado Primero Civil Municipal de Valledupar, decidió no acceder a la solicitud de medidas cautelares, sin analizar el caso en concreto de cara a los presupuestos previstos en la línea jurisprudencial constitucional, que atañe al caso, toda vez que la confirmación de la decisión de primera instancia se dio porque las cuentas respecto de las cuales se pretendía materializar la medida cautelar se encontraba a nombre de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y, hacían parte del Sistema General de Participaciones, resultando por ello inembargables.....

Entonces como con todo lo dicho se comprueba que el juzgado accionado incurrió en defecto de falta de motivación suficiente para resolver la actuación puesta bajo estudio, como se dijo, se concederá el amparo solicitado por la sociedad accionante, y en esa medida dejara sin efectos el auto del 4 de diciembre de 2020, proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, dentro del proceso ejecutivo singular que el Centro de Imagenología Castulo Ropain Lobo SAS, sigue en contra de Coomeva EPS radicado 20001-40-03-001-2018-00038-01 y se le ordenara a la Juez titular de esa célula judicial que vuelva a pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte ejecutante en este proceso, haciendo un análisis que atienda las consideraciones contenidas en esta sentencia, para

que de acuerdo a su autonomía determine si hay lugar o no a decretar la medida cautelar solicitada.....”

6. Consideraciones

La competencia funcional del juez de segunda instancia está limitada por las razones de inconformidad expresadas por el recurrente en el escrito de sustentación del recurso de apelación y no por el mero acto procesal dispositivo de parte, a través del cual manifiesta, de manera abstracta, impugnar la respectiva providencia.

Las competencias funcionales del juez de la apelación, cuando el apelante es único, no son irrestrictas, pues están limitadas, en primer lugar, por el principio de la “non reformatio in pejus”, introducido como precepto en el artículo 31 de la Constitución Política y consagrado por el mismo artículo 328 del CGP y, en segundo orden, por el objeto mismo del recurso de apelación (revocar o modificar la providencia), cuyo marco está definido, a su vez, por las razones de inconformidad o juicios de reproche esbozados por el apelante en relación con la situación creada por el fallo de primera instancia.

Así, pues, al juez de segundo grado le está vedado, en principio y salvo las excepciones hechas por el legislador, revisar temas del fallo de primer grado que son aceptados por el recurrente (bien porque omite reargüirlos en la sustentación del recurso de apelación o bien porque expresamente los elimina de la discusión manifestando su asentimiento en relación con los mismos), pues éstos quedan excluidos del siguiente debate y, por lo mismo, debe decirse que, frente a dichos aspectos, fenece por completo el litigio o la controversia.

En este caso en particular, este Despacho resuelve nuevamente recurso de apelación interpuesto por la parte demandante dentro del proceso ejecutivo singular que sigue la sociedad Centro de Imagenología Castulo Ropain Lobo SAS contra COOMEVA EPS, con fundamento en sentencia de tutela de fecha marzo 17 de 2020 proferida por el Tribunal Superior de Valledupar Sala Civil Familia Laboral.

Con fundamento en los argumentos antes expuestos, debe tenerse en cuenta cuales fueron las medidas cautelares solicitadas por el recurrente y cuales fueron decretadas por el Juez de Primera Instancia.

El ejecutante solicitó el embargo y retención de los dineros girados por el ADRES ubicado en la calle 26 No 69 – 76 piso 17 torre 1, y sobre esto versó su reparo contra el auto proferido por el Juez de Primera Instancia.

En esa solicitud, esta Judicatura entiende que la petición va dirigida a dineros, sin que se determine a que clase o tipo de dinero hace alusión dicha petición, es decir, el petente no indica en la solicitud si el embargo y retención de los dineros, son de aquellos que están consignados en cuentas maestras, depósitos, compensación, utilidades, cuentas por pagar,

o cualquier otro concepto, por ello, razona este Despacho que la medida cautelar solicitada no es específica ni determinada.

En el mismo auto recurrido la juez de primera instancia expresa que las cuentas maestras de AV VILLAS y BANCO DE OCCIDENTE de la entidad ejecutada COOMEVA EPS, ya fueron embargadas.

6.1. Presupuestos normativos

Respecto a la inembargabilidad de los bienes de la Nación, el decreto 111 de 1996 expone la aplicación de este principio a los recursos del presupuesto general de la Nación, así:

“ARTICULO 19 "INEMBARGABILIDAD. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. (...) Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.)”

El Código General del Proceso en el artículo 594 desarrolla el principio de inembargabilidad de los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación, previniendo a los funcionarios judiciales de la prohibición de decretar medidas de embargo sobre recursos inembargables:

“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

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

La norma en cita, efectivamente reconoce que los recursos de la seguridad social están amparados por el principio de inembargabilidad, ello con el fin de salvaguardar derechos fundamentales que se pueden ver afectados de forma eventual con la práctica de medidas cautelares de los mismos.

El Decreto 0028 de 2008, previó ese principio de inembargabilidad, entendiendo que los “recursos del sistema general de participaciones forman parte de los bienes, rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, (...)”

En lo que toca, particularmente, a la Salud, el Decreto 971 del 2011 reza:

“Artículo 8. “GIRO DIRECTO DE LOS RECURSOS INCORPORADOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN, EN EL FOSYGA Y DEMÁS

RECURSOS DISPONIBLES EN EL NIVEL CENTRAL, DESTINADOS AL RÉGIMEN SUBSIDIADO. Con base en la Liquidación Mensual de Afiliados, el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, girará a las cuentas maestras de las Entidades Promotoras de Salud, en nombre de las entidades territoriales, los recursos del Sistema General de Participaciones en su componente de subsidios a la demanda y los del Presupuesto General de la Nación y autorizará al administrador fiduciario de los recursos del Fosyga el giro que corresponda, descontando los montos reportados por la Dirección de la Cuenta de Alto Costo.(...)"

6.2. Presupuestos jurisprudenciales

La Corte Suprema de justicia en providencia de tutela del 23 de enero de 2020, trae a colación una línea jurisprudencial de sentencias de la Corte Constitucional respecto del tema de inembargabilidad de los bienes públicos, por lo que se hace menester citar algunos extractos de las providencias que la conforman, siendo que tratan el asunto que aquí es objeto de estudio.

Respecto de la finalidad del principio de inembargabilidad señaló:

"(...) adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (...)

"Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos públicos"(...)
(i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1° y el preámbulo de la Carta Superior (...).

"También, el Alto Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los recursos que financian la salud.

En sentencia C-313 del 2014 realizó un control previo sobre el proyecto de Ley Estatutaria 1751 de 2015 aludida anteriormente, en la que precisó que por regla general los recursos son inembargables:

"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"4. 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."

6.3. Excepciones al principio de inembargabilidad

Como se ha visto hasta ahora la ley y la jurisprudencia han regulado el principio de inembargabilidad respecto de los recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación.

Corresponde ahora revisar las excepciones previstas para el referido principio por el legislador, la normativa y por los Altos Tribunales por vía de la jurisprudencia.

La propia legislación en comento previó excepciones a ese principio, excepciones que la jurisprudencia se permitió redimensionar, elaborando una especie de subreglas para su recta aplicación. En efecto, por ejemplo, en el citado artículo 21 del Decreto 0028 del 2008, entendía que las obligaciones laborales eran invulnerables, sólo que se deberían tomar por las autoridades medidas para no perjudicar la marcha normal de la ejecución presupuestal. Dijo "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. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes."

De la misma manera, en el citado Decreto 111 de 1996 se aludió a esa excepción al principio de inembargabilidad cuando ordenó: "No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias."

6.4. Presupuestos Jurisprudenciales.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, la que elaboró una especie de subreglas tendientes a regular los eventos y maneras como podría, excepcionalmente, afectarse los dineros públicos del presupuesto nacional, y en especial los de la salud. Sobre el particular, para empezar, hay una línea marcada de tiempo atrás con las providencias 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 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, 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, C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

De lo anterior se pasa entonces a aquellos pronunciamientos en los que la jurisprudencia definió las referidas subreglas o excepciones al principio de inembargabilidad, a saber:

- La sentencia C-2265 de 2008 de la Corte Constitucional desarrolla la excepción a la inembargabilidad que tiene que ver con la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral. "(...) *la prohibición de embargo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales no es absoluta, ya que 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. Es por ello que acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. De esta manera se reconoce el destino social constitucional y la necesidad de inversión efectiva de los recursos del SGP, pero en aras de garantizar el principio de efectividad de los derechos se acepta también la posibilidad de embargo de otro tipo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales.*

Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, 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, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica."

Hasta aquí se ha visto una excepción al principio de inembargabilidad a los recursos públicos que ha sido reglada en el Decreto 0028 de 2008, y objeto de pronunciamiento en la providencia atrás citada, y es la que versa sobre acreencias laborales.

Pasamos ahora a ver otras excepciones que la jurisprudencia ha desarrollado frente al principio de inembargabilidad que se viene tratando.

"Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Estas son:(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.(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En esa providencia, se hace mención a una cuarta categoría que cobra especial relevancia en el caso sub examine como se verá más adelante y que dice:

(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)"(Subraya la Sala)

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia STC 2705 del 05 de marzo de 2019, determinó que dentro de los parámetros para que proceda el embargo de rentas del Presupuesto General de la Nación, está que el cobro ejecutivo que tenga como base títulos que provienen del desarrollo de la actividad que se encuentre financiada por los dineros destinados al Sistema General de Participaciones:

"Así queda claro, conforme a la jurisprudencia antes citada, que si bien los dineros y bienes del Presupuesto General de la Nación, por regla general gozan de inembargabilidad, lo cierto es que cuando se persista el cobro ejecutivo de sumas contenidas en documentos claros, expresos y exigibles, se materializan las excepciones a tal prerrogativa, y por tanto, se abre paso a la retención cautelar de tales rubros.

Excepciones que les son aplicables a los dineros destinados a Sistema General de Participaciones, no obstante, como dichas sumas gozan de una

destinación específica, su embargabilidad solamente procederá para el pago de obligaciones que surjan en sentencias, títulos u obligaciones laborales adquiridas en desarrollo de la actividad que se financie con cada una de las partidas que lo integran.(...)

Bajo tales supuestos, correspondía entonces al Juzgado establecer si el levantamiento de la medida cautelar decretada, era procedente, no solo a la luz de las disposiciones de los artículos citados en precedencia, sino además, ponderar si dadas las circunstancias especiales que rodean la ejecución, se cumplía alguna de las excepciones que la jurisprudencia constitucional desarrolló en torno a la inembargabilidad de los recursos del Estado, específicamente aquellos destinados a financiar el sistema de Seguridad Social en Salud."(Rayas de la Sala del Tribunal)

En consonancia con lo anterior, en la sentencia STC14198 del 2019, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, hizo alusión a la excepción que alude a que es procedente el embargo cuando las obligaciones reclamadas tienen como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos:

Así, omitió, particularmente, la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones con dinero del Estado, consignadas en sentencias y títulos ejecutivos, cuando éstos tienen "(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)La alzada incoada contra las medidas dispuestas por el a quo, esto es, la retención sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRESS-tenga "(...) pendientes por pagar a favor de la sociedad demandada Salud vida E.P.S. (...)", imponía surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, para establecer si los títulos base del recaudo que, incluso, ya fueron definidos como una obligación a cargo de la deudora, mediante sentencia, tienen "(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)", lo cual permitiría mantener las cautelas reseñadas."(Subraya la Sala).

En sentencia STC7397-2018, con radicación N° 11001-02-03-000-2018-00908-00, la Corte Constitucional puntualizó:

5.2.1.- Primeramente, que las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, grosso modo, son variadas y distintas, y obedecen a rubros ya fiscales ora parafiscales, así: (a) Cotizaciones -CREE-; (b) otros ingresos (incluye rendimientos financieros); (c) Cajas de Compensación Familiar; (d) Sistema General de Participaciones (SGP); (e) Rentas Cedidas; (f) Subcuenta ECAT (SOAT); (g) Subcuenta de Garantía; (h) Excedentes Fin (Adres otrora Fosyga); (i) Regalías; (j) Esfuerzo propio; (k) Recursos de la Nación (Ley 1393 de 2010); (l) Aportes de la Nación (Fosyga).

Dichas vertientes, en tratándose del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, son: aportes de solidaridad del régimen contributivo; recursos del Sistema General de Participaciones para Salud (SGPS); recursos obtenidos del Monopolio de Juegos de Azar y Suerte; recursos transferidos por ETESA a los entes territoriales; recursos propios de los entes territoriales; recursos provenientes de Regalías; recursos propios del Fosyga, hoy Adres; recursos del Presupuesto General de la Nación; recursos propios de las Cajas de Compensación Familiar; recursos por recaudo del IVA; recursos por recaudo de CREE; recursos destinado al financiamiento de regímenes especiales; recursos provenientes de Medicina Prepagada, y, recursos provenientes del Sistema de Riesgos Profesionales.

Por supuesto que el «Sistema General de Participaciones» no es el único cauce financiero del cual se nutre el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

5.2.2.- En segundo orden, en que a fin de que esos recursos cumplan con la destinación específica para la cual son transferidos, el Sistema General de Seguridad Social en Salud contempla la existencia de «Cuentas Maestras del Sector Salud» que, conforme al artículo 15 de la Resolución 3042 de 2007 del Ministerio de Protección Social, con que se reglamentó la organización de los Fondos de Salud de los Entes Territoriales, se definen como «las cuentas registradas para la recepción de los recursos del SGP en Salud y a las cuales ingresarán la totalidad de los recursos de las subcuentas de régimen subsidiado, de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios de la demanda y de salud pública colectiva de los Fondos de Salud de los entes territoriales».

A su vez, los «Fondos de Salud», conforme al precepto 4º ejusdem, estarán conformados por las siguientes «subcuentas»: (a) Subcuenta de Régimen Subsidiado de Salud; (b) Subcuenta de Prestación de Servicios de Salud en lo no cubierto con Subsidios a la Demanda; (c) Subcuenta de Salud Pública Colectiva; y, (d) Subcuenta de Otros Gastos en Salud.

A la par, ha de señalarse que los «gastos» de la «Subcuenta de Régimen Subsidiado» son: (i) La Unidad de Pago por Capitación del Régimen Subsidiado (UPCS), para garantizar el aseguramiento a la población de escasos recursos asegurada a través del Régimen Subsidiado, con las Entidades Promotoras de Salud; siempre deberá identificarse si son apropiaciones con o sin situación de fondos. (ii) El 0.4% de los recursos destinados a la Superintendencia Nacional de Salud para que ejerza las funciones de inspección, vigilancia y control de las entidades territoriales, con cargo a los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga, hoy Adres; siempre deberá identificarse si son apropiaciones con o

situación de fondos. (iii) Hasta el 0.4 % de los recursos del Régimen Subsidiado, destinados a los servicios de auditoría y/o interventoría de dicho régimen. (iv) El pago a las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS), del valor correspondiente a los servicios prestados a la población pobre no asegurada de la respectiva entidad territorial. (v) El pago a las IPS del valor correspondiente a los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios a cargo del departamento. (vi) La financiación de los Programas De Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado, categorizadas en riesgo medio y alto. Y, (vii) la inversión en el mejoramiento de la infraestructura y dotación de la red pública de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en el marco de la organización de la red de prestación de servicios.

Por demás, debe hacerse claridad que una cosa son las cuentas y subcuentas maestras de los entes territoriales (departamentos, distritos o municipios) donde se recauda y giran los dineros de la salud, y otras bien distintas las cuentas inscritas de los beneficiarios de pagos ante la respectiva entidad financiera de la Subcuenta del Régimen Subsidiado, y es a esta última a donde se realiza el pago por transferencia electrónica.

5.2.3.- En tercer lugar, que existen «excepciones al principio de inembargabilidad» de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud (son recursos públicos y del Sistema General en Seguridad Social Salud); a manera de ilustración y respecto a ello, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras.

Una de dichas excepciones es la concerniente con «la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo “(..) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (..)” [Corte Constitucional Sentencia C-566 de 2003]» (CSJ STC16197-2016, 9 nov. 2016, rad. 2016-03184-00).

Relativamente a ello, esta Corporación tuvo ocasión de expresar, en CSJ AP4267-2015, 29 jul. 2015, rad. 44031, que:

Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la misma dispuso “estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008”, de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de

inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:

Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.

Explicó que “la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”.

Que, si bien la “regla general” adoptada por el legislador era la “inembargabilidad” de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

La primera de estas excepciones tenía 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 justas¹; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias²; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible³.

¹ La providencia recordó que esta excepción había sido establecida mediante la Sentencia C-546 de 1992, criterio luego reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

² Recordó que así había sido establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-354 de 1997, donde declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada 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”. Señaló también la providencia que se viene reseñando, que esta postura jurisprudencial también fue reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

³ Indicó que esta excepción había sido establecida jurisprudencialmente en la Sentencia C-103 de 1994, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Agregó que esta posición jurisprudencial había sido precisada en la Sentencia C-354 de 1997, en donde se había explicado que la excepción a la inembargabilidad, en caso de existir títulos ejecutivos emanados del Estado, se explicaba “en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial”.

Siguiendo esta línea argumentativa, consideró “que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”; premisa a partir de la cual indicó que, “las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto eran aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”.

5.2. De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como lo indicó el apelante, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de “una mayor preocupación del constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”, lo cual supone fortalecer el “principio de inembargabilidad” de los recursos del SGP.

Sin embargo, aquella premisa también propende por la conservación de alguna de sus excepciones, cual es “cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”; pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos.

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPS-S -girados del SGP, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS. Obsérvese lo señalado en el texto normativo: Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. 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. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Lo contrario -es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cobija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos

ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS - públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados (destacado original).

7. Tesis del Despacho

En respuesta a los problemas jurídicos planteados y en virtud de los presupuestos normativos y jurisprudenciales citados en esta providencia, es claro que sobre las cuentas maestras de las EPS a las que son girados dineros provenientes del Presupuesto General de la Nación para la financiación de los servicios de salud de los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud recae el principio de inembargabilidad, atendiendo que dichos recursos son destinados para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

No obstante, lo anterior, como se anotó en la anterior parte prescriptiva, el principio de inembargabilidad no es absoluto y rigen las excepciones a la regla general, que para el caso particular relativo a las cuentas bancarias donde se depositan los giros realizados por el ADRES a Coomeva EPS.

En relación a las excepciones, la primera excepción concerniente a cancelar las obligaciones de origen laboral, en el presente caso, no tiene cabida porque las facturas aquí cobradas no provienen de contratos de trabajo.

En relación a la segunda excepción, la cual tiene que ver con el pago de sentencias judiciales en las que haya sido condenado algún órgano del Estado, no sería la que abra paso en el sub examine la medida cautelar pedida, pues el título base de la ejecución, son facturas provenientes de la prestación de servicios médicos asistenciales en urgencias a los afiliados de Coomeva EPS.

La tercera excepción, aquella que señala la viabilidad del cobro de títulos legalmente válidos, debe verse junto con aquella que indica las acreencias

objeto de recaudo deben estar relacionadas con alguno de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico (cuarta excepción).

Como se desprende del plenario las facturas presentadas para el cobro ejecutivo constituyen títulos legalmente válidos que fueron expedidos con ocasión a la prestación del servicio asistenciales a los afiliados de Coomeva EPS, por ello, encuadra aquí la excepción cuarta referenciada en el párrafo anterior.

Sin embargo, debe colegirse que la calificación de inembargabilidad señalada por el Juzgado de origen al no decretar el embargo de los dineros girados por el ADRES a favor del demandante es valedera, en tanto, que la solicitud de medida cautelar no es específica ni determinada, no se dirige a embargos de cuentas maestras, depósitos, ganancias, títulos, cuentas por pagar, u otro concepto que permita al Juez ordenar la cautela, pues no podría decretarse la medida de manera general como lo refiere el solicitante, como quiera que es un acto de parte.

Si bien es cierto, el presente asunto se podría acoger a una de las excepciones al principio de inembargabilidad, en este caso el tercero y cuarto, si el embargo de los dineros girados por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad y Salud en el Trabajo ADRES, a favor del demandante, solicitado cumpliera con el requisito exigido en las sentencias emanadas de las alta Cortes,

"Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPSS -girados del SGP, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPSS, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS."(subrayado fuera de texto)

Es decir, la negativa del A-quo de decretar la medida de embargo sobre los recursos de la Seguridad Social que ADRES gira a Coomeva EPS, es valedera, por cuanto no hay certeza sobre que dineros debe decretarse la medida cautelar como ya ha sido reiterado en esta providencia, por cuanto, está claro que el tema queda resuelto al determinar la procedibilidad del embargo de las cuentas maestras bancarias a cargo de Coomeva EPS en las que son girados los recursos del Presupuesto General de la Nación al estar inmersas en la excepción de inembargabilidad señalada en esta providencia.

Concluyendo que en virtud de los presupuestos normativos y jurisprudenciales citados en esta providencia, es claro que sobre las cuentas maestras de las EPS a las que son girados dineros provenientes del Presupuesto General de la Nación para la financiación de los servicios de salud de los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud recae el principio

de inembargabilidad, atendiendo que dichos recursos son destinados para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, pero que con fundamento en la tercera y cuarta excepción al principio de inembargabilidad, aquella que señala la viabilidad del cobro de títulos legalmente válidos, debe verse junto con aquella que indica las acreencias objeto de recaudo deben estar relacionadas con alguno de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico.

Y en este caso, es procedente esa excepción, pues se desprende del plenario que los títulos valores son facturas presentadas para el cobro ejecutivo, títulos legalmente válidos que fueron expedidos con ocasión a la prestación del servicio asistenciales a los afiliados de Coomeva EPS.

Puntualizando que el Juzgado de origen decretó el embargo de las cuentas bancarias de la ejecutada como se evidencia en autos de fecha 8 de marzo de 2018, 23 de marzo de 2018 y el auto de fecha 2 de agosto de 2018, de ahí entonces que, por sustracción de materia, que se confirma el auto de fecha agosto 2 de 2018, pero por las razones antes expuestas.

Deviniendo entonces que el petente de la medida, puede, si a bien lo tiene, aclarar o realizar la solicitud de medida cautelar dirigida a conceptos específicos como cuentas bancarias, fondos de inversión, créditos, derechos de participación, derechos crediticios, utilidades, títulos de compensaciones o cualquier otro concepto que el ADRES gire a favor de la demandada, especificando e identificando con claridad cuales son las ganancias o las utilidades a la que haría referencia, pues no podría decretarse la medida de manera general como lo refiere el solicitante.

En consecuencia, el Juzgado,

RESUELVE:

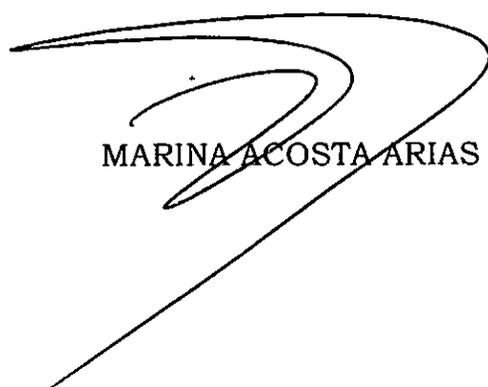
PRIMERO: Confirmar el auto de fecha agosto 2 de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Sin condena en costas al no estar acreditadas.

TERCERO. Envíese el presente proveído al Juzgado de Origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

JUEZ,


MARINA ACOSTA ARIAS

RAMA JUDICIAL
DISTRITO JUDICIAL DE YALLERUI-SR
JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO

Hoy 30 ABR de 2021 Año 2021
Notificó el auto anterior por anotación en estado
Número 03
SECRETARIO 