

INFORME SECRETARIAL

Señor Juez: A su despacho el proceso Ejecutivo No. 2020-00129 el cual se encuentra pendiente por emitir pronunciamiento, respecto a manifestación de entidad bancaria y CAJACOPI.

Sírvase resolver.

Barranquilla, enero doce (12) de año dos mil veintiuno (2021).

HELLEN MARIA MEZA ZABALA
SECRETARIA

JUZGADO SEPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO. Barranquilla enero doce (12) de dos mil veintiuno (2021).

Mediante escrito radicado en esta agencia judicial en fecha diciembre 16 de 2020 y diciembre 18 de 2020 emitidos por BANCOLOMBIA y CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO en el que solicita que de conformidad a lo preceptuado por el art. 594 del C.G.P y la circular 031 de 2016 de la Superintendencia Financiera de Colombia, en razón al carácter de inembargabilidad de los recursos, se ratifique la procedencia de la medida decretada.

FUNDAMENTOS

Se hace necesario precisar la regla de inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud y las excepciones que maneja la Corte según la cual no se puede entender el principio de la inembargabilidad de los mencionados recursos de una manera absoluta e irrestricta.

A continuación se hará un breve recuento de la jurisprudencia de la Corte en relación con el principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación y sus excepciones.

La Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el principio de la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, descartando que se trate de un principio absoluto, pues admite excepciones, sin que tales excepciones, como lo ha explicado la Corte, desencadene en la posibilidad de la embargabilidad indiscriminada.

El criterio consolidado de la jurisprudencia en lo concerniente a las excepciones a la inembargabilidad ha girado en torno a los créditos laborales y a los recursos de libre destinación al Sistema General de Participaciones, tal como puede verificarse en las sentencias 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; y C-566 de 2003.

La Corte en múltiples pronunciamientos respaldó el principio de la inembargabilidad absoluta del Presupuesto General de la Nación; pero con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y en virtud de los nuevos fundamentos constitucionales, se

desechó el carácter absoluto y se introdujeron las excepciones necesarias para permitir la efectividad de los derechos constitucionales.

En efecto, desde la sentencia C- 546 de 1992, la Corte Constitucional analizó la embargabilidad del Presupuesto en el caso de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado, que han surgido de relaciones laborales y cuyo pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial. Este evento constituye una excepción al principio de inembargabilidad, pues, a través de esta medida, se hace efectivo el contenido esencial de los derechos de los acreedores laborales del Estado.

Posteriormente en la sentencia C-566 de 2003, MP, declaró la exequibilidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones, bajo el siguiente entendido:

“Declarar EXEQUIBLE, por los cargos formulados, la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo” contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones”.

Así mismo señaló:

“De la misma manera frente a la necesidad de asegurar, entre otros derechos, el derecho al acceso a la administración de justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, la Corte señaló que dicho principio de inembargabilidad es aplicable solamente en el entendido que cuando se trate de sentencias judiciales los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las mismas dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia. Así mismo que no existe justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Por lo que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la ley y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”.

Cabe destacar que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- según la Corte debe extenderse a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad respecto de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico., igualmente es preciso hacer énfasis en que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.

Expuesto lo anterior, se tiene que si la medida cautelar de embargo sobre los recursos del Sistema General de Participaciones asignados a salud provienen de créditos por conceptos distintos a los cubiertos con esas participaciones, no será procedente efectuar un embargo a los recursos en comento.

Respecto a la viabilidad del embargo de los recursos que se encuentran a favor de terceros, como es el caso de las ARS, EPS es necesario precisar: “La Constitución Política establece en su artículo 48, que no se podrán destinar, ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

Por su parte la Corte Constitucional en Sentencia No. SU-480 de 1997, estableció que:

“el sistema de seguridad social en Colombia pudiéramos decir, que es mixto, puesto que lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal. Las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. Por lo tanto, no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud. En consecuencia, las entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio”.

Ahora bien, las reglas para el pago a los prestadores de servicios de salud con los que exista convenio y/o contrato serán las mismas establecidas para los pagos de las Administradoras del Régimen Subsidiado a los prestadores de servicios de salud, según

lo dispuesto por el Artículo 16 del Decreto 1281 de 2002 y conforme a lo establecido en los convenios o contratos que se establezcan para tal fin.

Debe tenerse en cuenta que el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

También debe recordarse, que la legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que los entes territoriales y las Administradoras del Régimen Subsidiado puedan desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores.

El legislador tiene entonces competencia para determinar los demás bienes de los cuales se predica la inembargabilidad (art. 63 C.P.), esto es, los que no constituyen prenda general de garantía frente a los acreedores y por tanto, no pueden ser sometidos a medidas de embargo y secuestro cuando se surta proceso de ejecución contra el Estado. Sin embargo, tal facultad de configuración legislativa no puede utilizarse de manera arbitraria, pues la misma, encuentra limitaciones en los preceptos constitucionales que consagran principios, valores y derechos, así: el reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso efectivo a la justicia como medio para lograr la protección de los derechos vulnerados o desconocidos por la autoridades estatales, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, el legislador en el cumplimiento de esta especial función, debe armonizar intereses contrapuestos: los generales del Estado que aseguran la intangibilidad de los bienes y recursos, y los particulares y concretos de las personas, que la Constitución igualmente reconoce y protege.

Teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional podemos concluir que el principio de inembargabilidad del presupuesto de las entidades y órganos del Estado encuentra algunas excepciones, así: a) Cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción se hace necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas b) Cuando se trate de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones judiciales c) Cuando se trate de títulos que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. (sentencias C-103 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999 y T-539 de 2002).

Finalmente, debe recordarse que la Corte ha sido enfática en señalar que en caso de que el juez decreta, con el cumplimiento de los requisitos legales, una medida cautelar que afecte el presupuesto público nacional, debe observar la proporcionalidad que señala la ley, de tal forma que, simultáneamente se cumpla la finalidad de la medida

precautoria para no hacer ilusorio el derecho judicialmente reclamado, y se evite al mismo tiempo la incursión en arbitrariedades y abusos.

La Corte, dejando en claro que el cánón 91 de la Ley 715 de 2001, establece “que por la destinación social que se les ha previsto a los recursos del Sistema General de Participaciones, que reglamenta la citada norma, los dineros referidos no pueden ser sujetos de embargo; con todo, una vez esta norma fue sometida al tamiz de constitucionalidad, estimó el órgano de control pertinente en Sentencia C-566 de 2003, que la inembargabilidad no opera en el evento de cobro de obligaciones claras, expresas y exigibles que provengan del respectivo sector del que se compone la participación, esto es, educación, salud y propósito general. Por lo tanto, si para cancelar ese tipo de créditos ha sido insuficiente el presupuesto destinado al cubrimiento de deudas reconocidas en sentencias y conciliaciones, podrá ejecutarse a la entidad territorial para obtener el recaudo con solicitud de embargo de la cuenta respectiva, sin que se pueda extender la cautela a los dineros de los otros sectores”

Esta postura ha sido adoptada por Magistrados de la Corte en fallos como el del 11 de diciembre de 2008, Exp. T. N°. 00309-01; de 5 de octubre de 2010, Exp. T. N°. 00328-01; de 1° de marzo de 2011, Exp. T. N°. 2010, 00503-01; 20 de septiembre de 2012, Exp. T. N°. 02023-00; y, de 1° de marzo de 2013, Exp. T. N°. 2012, 00153-01.

A este respecto, la Sala de Casación penal de la H. Corte Suprema de Justicia M.P. Dr. JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ en proveído AP4267-2015, Radicación n° 44031 adiado 29 de Julio de 2015, expresó:

“...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 subsiguientes¹.

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

¹ Resaltado y subrayado fuera de texto.

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.

En este orden de ideas, la Sala no advierte manifiestamente contario al Ordenamiento los embargos objeto de indagación, más aún se observan razonablemente ajustados a la Constitución...” (Subrayas fueras de texto).

En igual sentido, el Tribunal Administrativo del Cauca en auto del 11 de febrero de 2016, Magistrado Ponente: NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ, Expediente: 19001333100520140007501, Ddte: GLORIA STELLA PRADO DE MORENO, Dddo: UGPP, Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO– SEGUNDA INSTANCIA – APELACION AUTO, señaló:

“En el asunto que llama la atención de la Sala, es necesario tener en cuenta que el litigio versa sobre un proceso ejecutivo derivado del incumplimiento de la sentencia de 05 de mayo de 2009 proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Popayán, confirmada por el Tribunal Administrativo del Cauca el 11 de marzo de 2010, según las cuales se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación de la señora Gloria Estella Prado de Moreno.

Entonces, siendo que la propia UGPP informa que sus recursos hacen parte del Presupuesto General de la Nación, la orden emanada por la A quo haría inoperante la medida cautelar de embargo, con fundamento en la regla de inembargabilidad contenida en el artículo 594 del CGP.

A esta conclusión arriba la Sala, porque la medida cautelar así decretada sería solamente aparente, pero en esencia llevaría implícita una negativa, en aquellos casos en que como el aquí planteado, la entidad solamente cuente con bienes y recursos de naturaleza inembargable, evento que comportaría la ilógica consecuencia de que la ejecución de las sentencias judiciales quede reducida a las órdenes establecidas en el proceso ordinario que le dio origen, hecho que redundaría en la inocuidad de la garantía establecida por el propio legislador para la ejecución de las sentencias condenatorias a cargo de las entidades públicas estatuida en el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011.

Bajo estos asideros, la Sala acompaña el decreto de la medida cautelar dispuesta por la Juez Quinto Administrativo del Circuito de Popayán, mas dista de las prohibiciones señaladas en el numeral segundo de la providencia objeto de análisis, por considerar que en el sublite si es procedente el embargo de recursos con la connotación de inembargables por cumplirse una de las excepciones decantadas por la Corte Constitucional como es el Pago de

sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos².

Así mismo, el ministerio de protección social en circular No, 04 de abril 25 de 2016, señaló en relación a las excepciones del principio de inembargabilidad consagrado en el numeral 1º del artículo 594 del CGP, lo siguiente:

“La Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, al tenor de su artículo 25 establece que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, cuentan con una destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente. Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones y específicamente, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blindo frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Igualmente estableció que para el evento en que la regla que estipula la inembargabilidad, choque con otros mandatos, habrá lugar a la aplicación de las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar. En ese sentido, dispuso que la aplicación del enunciado de la inembargabilidad deberá estar en consonancia con lo que ha definido en la jurisprudencia. Particularmente, trajo allí a colación la Sentencia C 1154 de 2008, donde estudio la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto Ley 828 de 2008, a cuyo tenor se prevé la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, concluyendo: "(...) que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: "(..) 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 (la norma cuestionada) 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 (...)". "(...) 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 (...)"

(...)

“La Ley 1564 de 2012 mediante la que se expidió el Código General del Proceso, al tenor de su artículo 594 se pronunció sobre los bienes

² En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la 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.

inembargables, contemplando como tales según su numeral 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." Partiendo de tal principio (inembargabilidad), dicha disposición también contempló claros deberes para las autoridades que intervienen en la actuación donde se solicitan medidas cautelares sobre bienes considerados inembargables, que se resumen, así: i) Las autoridades judiciales o administrativas que tengan en su conocimiento procesos en los que se soliciten medidas cautelares sobre bienes considerados inembargables, en caso de decretarlas, deberán sustentar la procedencia de la excepción a la regla de inembargabilidad. ii) Las entidades responsables de dar cumplimiento a las órdenes de embargo se abstendrán de cumplirlas si no se les indica el fundamento de la excepción, y en tal caso, deberán informar sobre el no acatamiento de la medida, en respuesta a lo cual, la autoridad que la decretó, deberá pronunciarse sobre si procede alguna de las excepciones. Del contenido de la precitada norma se colige que el legislador efectuó un ejercicio de balance constitucional teniendo en cuenta, de un lado, el principio de inembargabilidad como instrumento para el cumplimiento de los fines del Estado, y de otro, la adopción de las medidas cautelares como garantía del cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo del deudor, arrojando como resultado, una norma que mantiene la potestad para el operador jurídico de decretar embargos sobre recursos inembargables, siempre que se configuren los presupuestos legales para el efecto y sobre la base de sustentación de la medida tanto en la providencia, como en la comunicación que solicita darle cumplimiento." (Subrayas fuera de texto).

Aunado a lo anterior es de conocimiento público que el Tribunal Superior de Barranquilla Sala Civil, también ha adoptado esta tesis en autos como el de fecha febrero 19 de 2014 dentro del proceso ejecutivo de SUMINTEGRALES S.A.S contra COMPARTA EPS-S M.P. María Romero Silva, noviembre 6 de 2012 dentro del proceso ejecutivo de CLINICA REINA CATALINA Y CIA LTDA contra SOLSALUD EPS-S M.P. Abdón Sierra Gutiérrez.

En igual manera, en auto adiado Diciembre 19 de 2014, M.P. Dr. DIEGO OMAR PEREZ SALAS, número interno: 38.303, Código Único: 08-0001-31-03-013-2013-00051-00, expresó:

"...Aquí, el problema central radica en determinar si los recursos o bienes o activos de la ejecutada Caprecom E.P.S., son siempre y en todo caso inembargables por tratarse de una Empresa Industrial y Comercial del Estado, que hace parte del sistema de seguridad social y que administra rentas incorporadas en el presupuesto general de la nación destinadas a la seguridad social.

De entrada esta Sala Unitaria con apoyo en precedentes de la Corte Constitucional, de pronunciamientos de otros Tribunales de Distrito Judicial, y de esta misma Corporación, concluye anticipadamente que la inembargabilidad de tales bienes o recursos de la ejecutada no es absoluta y por tanto admite excepciones, como el caso presente, en el cual La Fundación Hospital Universitario Metropolitano, pretende como demandante, el

recaudo de obligaciones derivadas de la prestación de servicios de salud, en distintas modalidades (consultas médicas, medicamentos POS, laboratorio, consultas de urgencias, cirugías, etc), a los afiliados de Caprecom E.P.S., consignadas en facturas cambiarias de compraventa (títulos valores), acompañados con la demanda ejecutiva, puesto que, precisamente tales obligaciones insatisfechas por la demandada aluden a los servicios de salud que debe prestar o brindar directamente, o, por terceros, la demandada...”

Además de lo antes expuesto en sentencia de tutela STC7397-2018, Radicación n.º 11001-02-03-000-2018-00908-00, la Sala de Casación Civil, señaló lo siguiente:

“...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 justas[1]; 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 providencias[2]; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible[3].

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” cubija 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).

Así las cosas, como quiera que la obligación que aquí se reclama proviene de un título ejecutivo, suscrito por el deudor EVALUAMOS IPS, que proviene del mismo sector, ya que es consecuencia de los servicios prestados por la ejecutante a la entidad demandada, es decir, servicios de salud, sin que se encuentre demostrado en este asunto que lo embargado corresponde a una cuenta maestra del sector salud ni a una subcuenta del fondo de salud sino se ordena la retención de las cuentas o cobros inscritos realizados al beneficiario de pagos. De conformidad con lo arriba expuesto, pueden ser objeto de ejecución con las consecuentes medidas de embargo. Por ende, este despacho mantendrá la medida cautelar ordenada en oficio 2020-00129 adiado 30 de noviembre de 2020 emitido en este proceso.

Por lo brevemente expuesto el Juzgado,

RESUELVE:

- 1.) Comunicar a BANCOLOMBIA y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO que se mantiene la medida cautelar ordenada y comunicada mediante oficio 2020-00129 de fecha noviembre 30 de 2020 en este proceso, la cual es de obligatorio e inmediato cumplimiento. Para lo cual se libraré nuevo oficio informando la presente decisión con el cual se adjuntará copia de la presente decisión.

CÚMPLASE



CESAR AUGUSTO ALVEAR JIMENEZ
JUEZ

EFE