

JUZGADO QUINCE CIVIL DEL CIRCUITO. Barranquilla, veintidós (22) de septiembre de dos mil veinte (2020).

1. Identificación del proceso, partes y número de radicación.

Ref. Auto de ejecución. Proceso: Ejecutivo. Dte. IPS CLINICA SAN RAFAEL LTDA. Ddo. Comparta EPS Rad. 080013153015-2019-00180-00

2. Objeto de decisión.

Procede el juzgado a resolver la solicitud de levantamiento de medidas cautelares efectuada por el procurador 13 Judicial II para asuntos civiles y laborales y la parte ejecutada.

3. Consideraciones del juzgado.

Del análisis de la solicitud objeto de resolución se deduce que se pretende el levantamiento de las medidas cautelares amparada en el carácter inembargable de los recursos que administra la EPS; tesis que delantadamente deberá desestimar el juzgado, conforme a lo siguiente.

El principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Salud es tema que no es absoluto, es decir, admite excepciones y para ello basta con examinar la reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, la Sala de Casación y el Tribunal Superior de este distrito judicial.

El prenombrado principio se viene convirtiendo en caballo de batalla de las EPS para soslayar el deber que les asiste de pagar las obligaciones, circunstancia que evidentemente redunda en la atención de sus afiliados, es tal la insistencia sobre este aspecto que se desconoce de manera evidente, manifiesta y malintencionada la existencia de las excepciones decantadas por la jurisprudencia, todo ello sumado a la poca o nula gestión que efectúan los mecanismos de control y vigilancia.

Coetáneamente las empresas promotoras de salud vienen adelantando con las entidades financieras una especie de bloque tendiente a esquivar el acatamiento de las medidas cautelares, tarea a la que se ha venido sumando la Procuraduría General de la Nación y recientemente la Contraloría General de la República con la expedición de Circulares en las que se pregonaba abiertamente la inembargabilidad



de los recursos, gestión que deplora el juzgado en la medida que se torpedea la ejecución de las órdenes emitidas y se pretende desconocer los principios de autonomía judicial y los precedentes que sobre el particular vienen sosteniendo la Corte Constitucional y la Sala de Casación Civil de la C. S. de J.

En este entramado reiterado de solicitudes, es menester advertir que las entidades encargadas de ejecutar una medida cautelar están en el deber de solicitarle al juez – cuando no lo hiciere – el fundamento legal de procedencia de la misma y una vez reiterada deberá congelar los recursos en la forma establecida en el inciso final del parágrafo 594 del C. G. del P.

No se trata de emitir la cautela y reiterarle de manera indiscriminada a la autoridad que debe ejecutarla el fundamento que habilita la procedencia de la misma, comunicado el embargo y el sustento fáctico y jurídico del mismo solo resta acatarla y si así no lo hace, podrá ser sancionada y hasta ser responsable del pago.

Ahora, si lo que se trata es de cuestionar la procedencia de las medidas cautelares, no son los conceptos emitidos por la procuraduría los que marcan el derrotero de los funcionarios judiciales, es la jurisprudencia constitucional, de la Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema y en el plano local la del H. Tribunal Superior de Barranquilla la que debe tenerse en cuenta.

No es cierto que los recursos que maneja o reciba la EPS sean inembargables, la jurisprudencia ha decantado excepciones al mismo, así en sentencia C-192 de 2005, la H. Corte Constitucional, enfatizó:

“A partir del concepto de embargo, trátase de ejecución de sentencias o como medida cautelar, la decisión la adopta el juez del conocimiento del caso. Por ello, para la Corte Constitucional, la constancia sobre la naturaleza de los recursos de que trata la disposición acusada no viola ni el principio de separación de poderes, ni introduce duda sobre la competencia del juez del caso, para decidir sobre el embargo.

En efecto, de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, únicamente la autoridad judicial competente, que expidió la orden de embargo dentro del proceso del cual conoce, es quien, una vez obre en el expediente la constancia sobre la naturaleza de los recursos, determinará si procede el



desembargo, o si continúa con el mismo, o si decide ordenar el desembargo, por la sencilla razón de que el juez del caso es quien conoce sí, no obstante que se está ante recursos del Presupuesto General de la Nación, la situación objeto de su decisión se enmarca dentro de las excepciones al principio general de inembargabilidad del Presupuesto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a la que se ha hecho alusión.

En otras palabras, ningún sentido tendría la jurisprudencia de la Corte sobre las excepciones a la regla general de la inembargabilidad, si la norma demandada se entendiera que con la mera presentación de la certificación de la Dirección General de Presupuesto, en la que conste que los recursos embargados son del Presupuesto General, al juez no le quedara otro camino que ordenar levantar el embargo”.

Posteriormente en sentencia C-539 de 2010, la misma Corporación expresó que “*ciertamente, como se hizo ver anteriormente, la sentencia C-1154 de 2008 repasó toda la jurisprudencia precedente relativa al principio de inembargabilidad de los recursos públicos y a las excepciones al mismo que habían sido introducidas por dicha jurisprudencia. Estas excepciones jurisprudenciales habían tenido que ver: (i) con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; (ii) con la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y (iii) con el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible*”.

La doctrina constitucional, es reiterada por la Sala de Casación Civil de la H. Corte Suprema de Justicia, así en sentencia STC397-2018 del 7 de junio de 2018, con ponencia de la Dra. Margarita Cabello Blanco, indicó:

“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; 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; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.

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”.

Más recientemente, en sentencia del 14 de marzo de 2019, la Sala de casación Civil de la H. C. S. de J., con ponencia del doctor Luis Armando Tolosa Villabona, señaló:



“3. Las anteriores elucubraciones no se ajustan con exactitud a la jurisprudencia constitucional imperante en torno a las excepciones al “principio de inembargabilidad” de los recursos públicos.

4. La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir necesidades especiales de la población¹.

Asímismo, ha relevado que dicho principio tiene como finalidad asegurar la “ (...) 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 (...)”².

Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos públicos “(...) (i) el Estado se expondrá 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 (...)”³.

La jurisprudencia de ese Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado beneficio “(...) no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica (...)”, pues no es absoluto y es susceptible de excepciones.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁴.

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

¹ La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional 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-247 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.

²Idem.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013.

⁴ Art. 21 del Decreto 028 de 2008.



Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con “(...) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (...)”, en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr:

“(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁵ (...)”.

“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁶ (...)”.

“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁷ (...)”.

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:

“(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)⁸ (...)”.

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo 594⁹, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1992.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-354 de 1997. “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 [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] 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 (...)”.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 1994 “(...) [S]e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses (...)”.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-793 de 2002.

⁹ **PARÁGRAFO.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

Palacio de Justicia, Dirección: Carrera 44 No. 38-11

Edificio Banco Popular Piso 4

Telefax: 3703032 página web: www.ramajudicial.gov.co

Correo: ccto15ba@cendoj.ramajudicial.gov.co

Barranquilla – Atlántico. Colombia





“No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, estos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...).”

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria de Salud – Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos “(...) los recursos públicos que financian la salud (...)”.

Lo anterior significa que en la actualidad no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación –UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquellas para el efecto (arts. 5, 7 y 8 Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

Palacio de Justicia, Dirección: Carrera 44 No. 38-11
Edificio Banco Popular Piso 4
Telefax: 3703032 página web: www.ramajudicial.gov.co
Correo: ccto15ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico. Colombia





(...)

Conforme a lo discurrido en precedencia, e concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.”

En el distrito judicial de Barranquilla, la H. Sala Civil – Familia del Tribunal Superior ha venido reiterando el criterio jurisprudencial según el cual, el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que tiene excepciones, entre las cuales se encuentra la ejecución de aquellas sumas de dinero contenidas en títulos valores que han sido creados con ocasión de la prestación del servicio de salud y para ello resulta suficiente otear los pronunciamientos del 21 de junio de 2010, 3 de julio y 6 de noviembre de 2012, 5 de marzo de 2018, entre otros.

Atendiendo la naturaleza de las obligaciones cuyo pago se persigue, debe reiterarse que en el caso concreto resulta procedente cautelar los dineros que en cuentas o ante otras instituciones posea la EPS demandada, habida cuenta que se enmarca dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad, de contera que las peticiones del delegado del Ministerio Público y de la ejecutada se tornan improcedente.

En mérito de lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE

Negar la solicitud de levantamiento de medidas cautelares elevada por el delegado de la procuraduría General de la Nación y la parte ejecutada, acorde con lo expresado en la parte motiva.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

RAUL ALBERTO MOLINARES LEONES

JUEZ

Palacio de Justicia, Dirección: Carrera 44 No. 38-11
Edificio Banco Popular Piso 4
Telefax: 3703032 página web: www.ramajudicial.gov.co
Correo: ccto15ba@cendoj.ramajudicial.gov.co
Barranquilla – Atlántico. Colombia





**JUEZ - JUZGADO 015 DE CIRCUITO CIVIL DE LA CIUDAD DE
BARRANQUILLA-ATLANTICO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez
jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:

1a505a134879b6c08205e79aced08b851d71236de0641aec5ad90b01836552

22

Documento generado en 22/09/2020 01:51:56 p.m.