



Libertad y Orden

**RAMA JUDICIAL
JUZGADO UNICO CIVIL DEL CIRCUITO
EL BANCO (MAGDALENA).**

**JUZGADO ÚNICO CIVIL DEL CIRCUITO.- El Banco, Magdalena,
Veintisiete (27) de Marzo del año dos mil veintitrés (2023).-**

**RAD: 47-245-31-03-001-2015-00044-00- TOMO- IX.-F-029.-
Demandante: SUMINISTROS Y DOTACIONES DE COLOMBIA S. A.
Demandado: E.S.E LA CALENDARIA DE EL BANCO, MAGDALENA
Proceso: Ejecutivo singular de mayor cuantía.**

Visto el anterior informe secretarial como el memorial de solicitud de medidas cautelares presentado por la parte demandante, quien solicita *"que se ordene circularizar a la entidad prestadora de salud COOSALUD EPS, en aras de embargar todos los dineros que tenga o llegare a tener en favor de la E. S. E. HOSPITAL LA CANDELARIA DEL BANCO, MAGDALENA, y se ponga a disposición de la empresa demandada."* Así mismo se permite señalar que la medida cautelar se torna procedente, toda vez que, el principio de inembargabilidad no es absoluto, de conformidad con lo señalado en la sentencia 566 del 2003 de la Corte Constitucional.

Ante la solicitud invocada, el juzgado pasa hacer las siguientes.

CONSIDERACIONES.

Tal y como fue planteada la solicitud de medida cautelar el juzgado no accederá a ella, ya que la solicitud se encamina sobre todos los recursos del Sistema de Participación como los del Régimen de Seguridad Social en Salud de forma indiscriminada.

Se tiene que, Sistema General de Participación está integrado por los recursos que en virtud de los artículos 356 y 357 de la C.P., son transferidos de la Nación a las entidades territoriales, de modo que se puedan financiar los servicios cuya competencia les asigna la ley 715 de 2001. El artículo 3º de la Ley 715 de 2001 – modificado por el artículo 1º de la Ley 1176 de 2007- señala que el Sistema General de Participaciones está constituido por: i) Una participación con destinación específica para el sector educativo, que se denomina participación para educación; ii) Una participación con destinación específica para el sector salud, que se denomina participación para salud y iii) Una participación de propósito general que incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico, que se denomina participación para propósito general^[20].

De otra parte, el Decreto 111 de 1996, establece en su artículo 19^[21] la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman y dispone que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en dicho artículo.

Así mismo, el Decreto 1101 de 2007 que reglamenta el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 111 de 1996 determina que *"los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de*

embargo”, de este modo, se señala que el servidor público que reciba la orden de embargo de estos recursos “*está obligado a efectuar los trámites, dentro de los tres días siguientes a su recibo, para solicitar su desembargo*”.

Con respecto a la inembargabilidad de los recursos públicos, la Corte Constitucional se ha pronunciado, considerando que el principio de inembargabilidad es un principio orientado a la conservación de los recursos necesarios para garantizar los fines del Estado Social de Derecho^[22]. En estos términos se pronunció la Corte en sentencia C-546 de 1992:

“Para la Corte Constitucional, entonces, 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.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales”.

La sentencia C-566 de 2003, reafirmó la jurisprudencia en esta materia, y bajo la vigencia del Acto Legislativo N° 1 de 2001 precisó que,

“Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones”.

Así las cosas, de acuerdo con la regla jurisprudencial establecida bajo la vigencia del Acto Legislativo n. 1 de 2001, las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos comprendía: *(i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justa; (ii) la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencia; y (iii) el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.*

Sin embargo, con el Decreto 28 de 2008 expedido en ejercicio de las facultades especiales otorgadas por el artículo 3 del Acto Legislativo No.4 de 2007, que adicionó el artículo 356 de la Constitución Política, efectuó un giro jurisprudencial en relación con la posibilidad de embargar recursos del Sistema General de Participaciones.

La sentencia C-1154 de 2008 al analizar la constitucionalidad del artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008^[25], señaló que el Acto Legislativo n. 4 de 2007 modificó aspectos del Sistema General de Participaciones como resultado de una mayor preocupación de parte del Constituyente *“por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”*, por lo cual se incorporaron medidas en la Constitución tendentes a adoptar mecanismos de control y seguimiento al gasto ejecutado con dichos recursos, y asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad en los sectores de educación, salud, saneamiento básico y agua potable. Lo anterior cambió la noción sobre la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones de modo que solo de manera excepcional se permitió la adopción de medidas cautelares. De acuerdo con lo anterior se estimó que:

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

En este sentido, la sentencia C-1154 de 2008 condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 de 2008 a que se pudieran decretar medidas cautelares para *“el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”*, sobre recursos de libre destinación y excepcionalmente sobre los recursos de destinación específica. Sin embargo no se contemplaron otros casos excepcionales que sí habían sido admitidos por la jurisprudencia anterior.

De lo anterior se desprende que, acorde con la normatividad vigente y la jurisprudencia en la materia, la regla reconocida por las sentencias más recientes de la Corte Constitucional establece que no es posible embargar recursos del Sistema General de Participaciones para hacer efectivas las obligaciones de las entidades territoriales.

Ahora la ley 1564 de 2012 C. G. P., señalo en su artículo 594 establece en su numeral 1º, *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.* Lo que nos indica que los mismos son inembragables.

Ahora, se tiene 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.

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.

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)”.

De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como se 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". C. S. J. M. P. **MARGARITA CABELLO BLANCO, STC7397-2018, Radicación n.º 11001-02-03-000-2018-00908-00**, Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil dieciocho (2018).

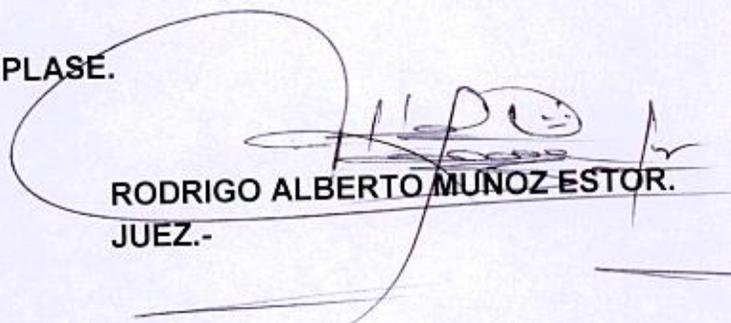
Ante lo referenciado y tal como fue planteada la solicitud de medida cautelar sobre toda clase de recursos que se encuentren ante la entidad COOSALUD EPS, y a favor de la demandada E. S. E. HOSPITAL LA CANDELARIA EL BANCO, por los servicios prestados torna esta improcedente su concesión.

En mérito de lo expuesto, este juzgado.

RESUELVE.

Negar la medida cautelar solicitada por la parte demandante al haberse solicitado esta sobre todos los recursos que COOSALUD EPS tuviere a favor de la ESE Hospital la Candelaria De El Banco Magdalena, lo anterior de conformidad con lo señalado en la parte considerativa de la presente providencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.


RODRIGO ALBERTO MUÑOZ ESTOR.

JUEZ.-