



SALA SEGUNDA UNITARIA DE DECISIÓN CIVIL

Medellín, veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés

Se procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 29 de agosto de 2023 proferido por el JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN, por medio del cual se dispuso el levantamiento de la medida cautelar de embargo de las cuentas bancarias de la entidad demandada, en el proceso ejecutivo adelantado por la COOPERATIVA DE HOSPITALES DE ANTIOQUIA-COHAN contra la ESE METROSALUD.

1. ANTECEDENTES

1.1 La demanda fue presentada para el cobro ejecutivo un título valor pagaré suscrito por la demandada, a efectos de garantizar el pago de sumas de dinero adeudadas por suministro de medicamentos, material médico quirúrgico y otras tecnologías en salud.

1.2 En providencia del 14 de agosto de 2023 se libró mandamiento de pago en favor de la COOPERATIVA DE HOSPITALES DE ANTIOQUIA-COHAN por las sumas pretendidas en el libelo genitor más intereses corrientes y moratorios. Se decretó medida cautelar de embargo de dineros que la demandada tenía depositados en las cuentas bancarias del Banco de Occidente, Banco Davivienda, Banco BBVA Colombia, Banco Agrario y Bancolombia, advirtiendo a esas entidades que en caso de que se trate de recursos inembargables, así se debería precisar y fundamentar en los términos del párrafo del artículo 594 del CGP, medida que se limitó a \$20.000.000.000.

1.3 El Banco BBVA Colombia SA señaló que acataba la medida cautelar decretada, pero que no podía realizar depósitos al juzgado *“en consideración a que no han existido recursos susceptibles de ser afectados con la medida de embargo”* (archivo 5 de medidas cautelares).

1.4 Bancolombia y el Banco Davivienda señalaron que no podían acatar la medida cautelar de embargo porque los recursos de la demandada eran inembargables por tratarse de recursos de la seguridad social, según certificado de la misma entidad demandada (archivos 9 y 10 de medidas cautelares).

1.5 El Banco de Occidente señaló que las cuentas eran inembargables, afirmación soportada en el mismo certificado, *“conforme a la orden previa de su Despacho, las cuentas y los saldos que actualmente tiene vigente el demandado en esta Entidad se encuentran congelados”*; solicitaron al Despacho ratificar las medidas por existir alguna excepción al principio de inembargabilidad de los recursos (archivo 7 de medidas cautelares).

1.6 La demandada pidió levantamiento de las medidas cautelares justificando que los recursos son inembargables por tratarse de la seguridad social en los términos del artículo 63 de la Constitución Nacional, artículos 5, literal i, y 25 de la Ley 1751 de 2015 y artículo 594 del CGP; y el embargo estaba impidiendo que pudiera cumplir con sus funciones públicas por cuanto las cuentas se encontraban congeladas.

1.7 Mediante auto del 29 de agosto de 2023 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, dispuso el levantamiento de las medidas cautelares, requirió al Banco de Occidente para que descongelara los dineros depositados por la ESE METROSALUD.

2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

¿Son embargables las cuentas bancarias de METROSALUD?

3. CONSIDERACIONES

Los recursos públicos que financian la Salud en Colombia han sido protegidos por normas legales y constitucionales bajo la figura de la inembargabilidad, dando aplicabilidad a lo estipulado en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política.

El artículo 19 del Decreto 111 de 1996, dispone:

“Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la nación, así como los bienes y derechos de órganos que lo conforman.

...

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 60., 55, inciso 3o.)...”

En este mismo sentido, el artículo 594 del CGP preceptúa:

“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.

...

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

...

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...

(Resaltos propios).

Las rentas que se encuentren incorporadas al presupuesto general de la nación gozan del carácter de inembargables; por lo que es necesario analizar la connotación que tienen las contribuciones al sistema general de seguridad social, las cuentas del sistema general de participación y los recursos que hacen parte de las diferentes cuentas y subcuentas de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

Los recursos destinados para la salud, son recaudados y administrados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS), sin que en ningún momento lleguen a convertirse en parte de su patrimonio, debido a la especial connotación de la que gozan constitucional y legalmente.

Las Empresas Sociales del Estado, creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación en forma directa de servicios de salud, se sujetan al régimen previsto en la Ley 100 de 1993, la Ley 344 de 1996 y en la Ley 489 de 1998 en los aspectos no regulados por dichas leyes; sobre las Empresas Sociales del Estado el Decreto 1876 de 1994 establece:

“ARTÍCULO 1.- Naturaleza jurídica. Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.

...

ARTÍCULO 20.- De la autonomía y de la tutela administrativa. La autonomía administrativa y financiera de las Empresas Sociales del Estado se ejercerá conforme a las normas que las rigen. La tutela gubernamental a que están sometidas tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación de estas con la política general del Gobierno en los niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal y particular del sector.

PARÁGRAFO. - Las Empresas Sociales del Estado estarán adscritas a la Dirección Nacional, Departamental, Distrital o Municipal correspondiente, de acuerdo con su naturaleza, dependencia territorial y reglamentación vigente sobre la materia.”

Sobre la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado, la Ley 100 de 1993 dispone:

“ARTÍCULO 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.”

Las ESE son instituciones prestadoras de servicios de salud, que en el Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la función de prestar servicios en el respectivo nivel de atención a los afiliados y beneficiarios de los distintos regímenes en los que se divide este sistema. De esta forma, las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, son descentralizadas, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por Ley o por las Asambleas o Concejos.

El sistema de salud colombiano se financia con rentas fiscales y parafiscales. Los ingresos fiscales provienen del SGP (Sistema General de Participaciones), del PGN (Presupuesto General de la Nación), de las rentas cedidas, de los recursos territoriales y de las regalías. Las rentas parafiscales, que son administradas por las subcuentas del FOSYGA, proceden en su mayoría de las cotizaciones que realizan los individuos con capacidad de pago. Las Empresas Sociales del Estado deben recibir recursos públicos por mandato constitucional.

Atinente al límite del principio de inembargabilidad de los recursos públicos, la H. Corte Constitucional en sentencia C-539 de 2010, expediente D-7938, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, dijo:

“5.3.3.1. Refiriéndose al alcance y los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto, la Corte explicó que el mismo tenía su fundamento constitucional en el artículo 63 superior. Así mismo, recordó que conforme a una reiterada línea jurisprudencial, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se explicaba por la necesidad de 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”. Esta necesidad implicaba entonces “reconocer que el Legislador tiene la facultad de señalar qué bienes no constituyen prenda general de garantía del Estado frente a

sus acreedores y por lo tanto son inembargables en las controversias de orden judicial, pues se trata de una competencia asignada directamente por el Constituyente (art. 63 CP).”

No obstante, destacó la Sentencia que la jurisprudencia también había dejado en claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino que debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En ese sentido, 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”. Así, si bien la regla general adoptada por el legislador era la inembargabilidad de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, la jurisprudencia había fijado 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...”

(Subrayas extratexto).

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Salud a través de concepto del 28 de diciembre de 2017, radicado 201711402407811, expresa:

“Así mismo, la Ley 100 de 1993, estableció en su artículo 9, lo siguiente:

“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.”

...

Por su parte, la Ley 1751 de 2015, en su artículo 25 que establece:

“Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”

Así como el Decreto 1068 de 2015, artículos 2.6.6.1. y subsiguientes:

“ARTÍCULO 2.6.6.1. Inembargabilidad recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo. En los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de Caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. (Artículo 1 del Decreto 1101 de 2007.)

ARTÍCULO 2.6.6.2. Obligatoriedad tramite de desembargo. Los recursos que se manejan en cuentas maestras separadas para el recaudo y gasto y demás cuentas en los que se encuentren depositados los recursos de transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, y las cuentas de las Entidades Territoriales en que manejan recursos de destinación social constitucional, son inembargables en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en la Ley 715 de 2001 y las demás disposiciones que regulan la materia.

En caso de que se llegare a efectuar un embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones el servidor público, que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales por concepto de participación para educación, participación para salud y para participación para propósito general, está obligado a efectuar los trámites, dentro de los tres días siguientes a su recibo, para solicitar su desembargo. (Artículo 2 del Decreto 1101 de 2007...)” (resaltos fuera de texto).

Adicionalmente, la Corte Constitucional en las Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, ha considerado que dicho principio de inembargabilidad tiene unas excepciones a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

...

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...

La salud no solamente se concibe como un servicio público (Art 495 de la Constitución Política), sino como un derecho fundamental, así se ha establecido por el ordenamiento jurídico, como por la jurisprudencia constitucional, ambas concepciones en la actualidad no son objeto de discusión. Ahora bien, en lo que se refiere a la aplicación del artículo 594 del CGP, en su numeral 1, encontramos un principio o regla general de inembargabilidad sobre los recursos de la seguridad social, que emana del artículo 48 constitucional.

Por otra parte, el numeral 3 del artículo en comento, establece una diferencia procedimental para el embargo de bienes destinados a un servicio público. Cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas, son inembargables, pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Por el contrario, cuando el servicio público lo presten particulares, como el caso de la entidad consultante, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzcan y el secuestro se practicará como el de empresas industriales, cabe anotar que, aquí se está haciendo referencia a recursos propios de la EPS, en ningún momento, a los recursos del SGSSS, que como ya se manifestó son inembargables de acuerdo con numeral 1 del mismo artículo en estudio.

...

Cuando el numeral tercero del artículo 594 del CGP hace referencia a que se pueden embargar los ingresos brutos de la entidad particular que presta el servicio público, de salud en el caso nuestro, se está haciendo referencia, pero a los recursos de la entidad particular, no de recursos del SGSSS, los cuales como ese mismo artículo prevé, en su numeral 1, son inembargables...

(Subrayas intencionales).

En el presente caso, se adelanta reclamación ejecutiva instaurada por la COOPERATIVA DE HOSPITALES DE ANTIOQUIA-COHAN – demandante- contra la ESE METROSALUD –demandada- deuda con ocasión al suministro de medicamentos, material médico quirúrgico y otras tecnologías para la prestación del servicio médico de salud.

En principio, los recursos de la seguridad social son inembargables; pero, el principio de inembargabilidad no es absoluto y conforme a los criterios adoptados por la Corte Constitucional y la Ley Estatutaria de Salud, admiten excepciones.

La presente situación no se enmarca dentro de las excepciones consagradas por la jurisprudencia, en cuanto no corresponde a (i) *la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas*, (ii) *el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias*, y (iii) *los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible*.

En lo atinente a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 594 del CGP la restricción de embargabilidad procede sobre la tercera parte de los ingresos

brutos que debe recibir la entidad ejecutada como resultado de la prestación de servicios siempre que se trate de una entidad descentralizada de cualquier orden, o concesionario de éstas. METROSALUD es una Empresa Social del Estado, de carácter descentralizado, cuya naturaleza jurídica es definida en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 y los dineros que reciben tales entidades provienen en su mayoría de las transferencias realizadas por la Nación, el Departamento o el Municipio para el cubrimiento de los servicios de salud a su cargo y del cobro de los servicios que prestan.

Sin embargo, dicho apartado normativo no sirve de fundamento para embargar dineros que la demandada tenga depositados en las cuentas bancarias de diferentes entidades financieras, porque dichos establecimientos no tienen la posibilidad fáctica ni jurídica de aplicar la medida respecto de los ingresos brutos de la entidad descentralizada; así que lo solicitado con la medida cautelar corresponde a un concepto inembargable, por tratarse de dineros que corresponden a recursos de la seguridad social.

En **síntesis**, la medida cautelar solicitada no es procedente, por lo que se **CONFIRMARÁ** la decisión del Juez de primera instancia tomada por medio de auto del 29 de agosto de 2023

DECISIÓN

La SALA SEGUNDA UNITARIA DE DECISIÓN CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN,

RESUELVE

Por las razones expuestas, se **CONFIRMA** el auto dictado el 29 de agosto de 2023.

05001 31 03 003 2023 00277 00

EJECUTIVO

Demandante: Cooperativa de Hospitales de Antioquia-COHAN

Demandado: ESE Metrosalud

Decisión: Confirma. No procede el embargo de las cuentas de Metrosalud. - los recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud por regla general, son inembargables.

NOTIFÍQUESE POR ESTADOS ELECTRÓNICOS lo resuelto y se ordena devolver el expediente al juzgado de origen.



RICARDO LEÓN CARVAJAL MARTÍNEZ

MAGISTRADO