



República de Colombia
**Tribunal Superior Del Distrito
Judicial De Valledupar**
Sala Segunda de Decisión Civil – Familia – Laboral

HERNÁN MAURICIO OLIVEROS MOTTA

Magistrado ponente

REFERENCIA: PROCESO EJECUTIVO LABORAL
RADICACIÓN: 200113105 **001 2020 00180 01**
DEMANDANTE: SILVIA JULIETH GUEVARA ARCE, CATALINA PEÑA
GONZÁLEZ y LEONOR PAOLA MENDOZA PÉREZ
DEMANDADO: HOSPITAL DE TAMALAMEQUE ESE.

Valledupar, catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

AUTO

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2213 de 2022, decide la Sala de manera escrita el recurso de apelación que interpuso la ejecutada Hospital de Tamalameque ESE contra el auto proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Aguachica, el 3 de diciembre de 2021.

I.- ANTECEDENTES

Las promotoras del juicio presentaron demanda ejecutiva en contra del Hospital de Tamalameque ESE, para que se libere mandamiento de pago, para lo cual aportaron como título ejecutivo la sentencia laboral proferida por ese despacho el 1° de octubre de 2020, mediante la cual se condenó a la demandada al pago de salarios, las prestaciones sociales, las vacaciones y las indemnizaciones. Además, imploró medida cautelar de embargo de los dineros que existan o que llegaren a existir en las cuantas corrientes N° 324700000759, 424703000155 y la cuenta N° 424703000139 del Banco Agrario.

Mediante auto del 9 de noviembre de 2020, el Juzgado de primera instancia, resolvió:

“PRIMERO.- LIBRAR MANDAMIENTO EJECUTIVO LABORAL, a favor de SILVIA JULIETH GUEVARA ARCE, CATALINA PEÑA GONZALEZ y LEONOR PAOLA MENDOZA PEREZ en contra del HOSPITAL DE TAMALAMEQUE CESAR para que la ESE pague dentro de los cinco (5) días siguientes al notificación

de este auto el valor de CIENTOS SETENTA Y UN MILLONES CIENTOS QUINCE MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$171.115.637) más los intereses moratorios por las vacaciones auxilio de transporte y la seguridad social desde el 10 de noviembre del 2020 hasta que se pague la totalidad de lo debido y la sanción moratoria desde el 10 de noviembre del 2020 hasta que se pague la totalidad de la obligación o para dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que libra mandamiento, formule las excepciones de mérito, discriminados así:

SILVIA JULIETH GUEVARA ARCE:

- 21. Cesantías: \$1.612.126
- 22. Prima de Navidad: \$1.612.126
- 23. Vacaciones: \$733.332
- 24. Salud, Pensión Y Arl: \$3.704.800
- 25. Transporte: \$1.587.440
- 26. Salarios: \$4.000.000
- 27. Sanción moratoria desde 1/09/17 hasta el 9/11/2020: \$30.612.568
- 28. Sanción por no consignación de cesantías: \$5.226.536
- 29. Interés moratorio desde 2/10/202 hasta el 9/11/20: \$186.247,09
- 30. Costas procesales: \$3.410.393.04

SUBTOTAL: \$47.981.685

CATALINA PEÑA GONZALEZ:

- 21. Cesantías: \$2.226.575
 - 22. Prima de Navidad: \$2.226.575
 - 23. Vacaciones: \$1.020.000
 - 24. Salud, Pensión Y Arl: \$5.218.800
 - 25. Transporte: \$2.238.900
 - 26. Salarios: \$2.400.000
 - 27. Sanción moratoria desde 1/04/16 hasta el 9/11/2020: \$44.212.228
 - 28. Sanción por no consignación de cesantías: \$20.426.156
 - 29. Interés moratorio desde 2/10/202 hasta el 9/11/20: \$262.041,00
 - 30. Costas procesales: \$5.003.524,98
- SUBTOTAL: \$66.282.653

LEONOR PAOLA MENDOZA PEREZ:

- 21. Cesantías: \$656.425
 - 22. Prima de Navidad: \$656.425
 - 23. Vacaciones: \$300.000
 - 24. Salud, Pensión Y Arl: \$1.515.600
 - 25. Transporte: \$676.980
 - 26. Salarios: \$4.800.000
 - 27. Sanción moratoria desde 1/04/16 hasta el 9/11/2020: \$44.212.228
 - 28. Sanción por no consignación de cesantías: \$1.199.970
 - 29. Interés moratorio desde 2/10/202 hasta el 9/11/20: \$77.044,26
 - 30. Costas procesales: \$3.187.981,23
- SUBTOTAL: \$56.282.653

TOTAL OBLIGACION: \$171.115.637

SEGUNDO: NEGAR, los intereses moratorios de salarios, cesantías, prima de navidad, conforme a lo considerado.

TERCERO: DECRETAR, las medidas cautelares conforme a lo considerado.

CUARTO: Notifíquese al ejecutado por estado”.

Como sustento de su decisión, con la finalidad de decretar las medidas cautelares solicitadas, adujo que “*el artículo 599 del Código General del Proceso regula el embargo y secuestro previos en el proceso ejecutivo, disponiendo que el demandante puede pedir el embargo y secuestro de bienes desde la presentación de la demanda ejecutiva y frente al embargo de sumas de dineros depositadas en establecimiento bancario y el de un crédito, se debe aplicar lo dispuesto en el artículo 593 inciso 10 del mismo código. De conformidad con las disposiciones antes citadas, encuentra el Despacho que la medida cautelar, está correctamente solicitada, razón por la cual procederá el decreto de las medidas cautelares, primeramente, sobre los recursos de carácter embargable y sobre los recursos propios, aquellos destinados al pago de acreencias laborales y sentencias, o en su defecto de los recursos provenientes de del sistema de participación en salud. Lo embargado a la ejecutada tiene como límite hasta la tercera parte de sus ingresos del respectivo ejercicio a la luz artículo 594 numeral 3 de C.G.P.*”.

Posteriormente, a través de auto de 8 de julio de 2021, se ordenó “*reiterar al Banco Agrario de Colombia para que ponga a disposición de este despacho los dineros congelados de la entidad ejecutada, toda vez que se profirió auto de seguir adelante la ejecución de fecha Noviembre veintiséis (26) del dos mil veinte (2020)*”. Como consideraciones esbozó:

“*Pese a que el numeral 3 del Art 594 ibídem expresamente les dio el carácter de inembargable a Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público, se ha precisado por la Corte Constitucional que este principio de inembargabilidad no puede ser absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse a los parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional y que se resumen a continuación:*

- 1. La satisfacción de crédito u obligaciones de origen laboral, necesaria para realizar el principio de la dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- 2. Sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones.*
- 3. Títulos que provengan del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia, como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de las actuaciones administrativas.*

En el caso que nos ocupa, se advierte con claridad que el título base de recaudo ejecutivo lo constituye una obligación de origen laboral constituido en sentencia de fecha 1° de octubre del año 2020, la cual se encuentra ejecutoriada.

Nótese que el caso de marras, se adecua con meridiana claridad a las situaciones excepcionales que hacen posible la medida cautelar decretada contra la ESE HOSPITAL DE TAMALAMEQUE CESAR”.

El 23 de noviembre de 2021, la ejecutada solicitó el levantamiento de la medida cautelar consistente en embargo y retención de los dineros consignados en la cuenta maestra N° 324700000759 donde se consignan recursos del sistema de Seguridad social cuyo titular es la ESE Hospital Tamalameque, al señalar que el artículo 48 de la Constitución Nacional establece que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. A su vez, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, prevé que, *“los recursos públicos que financian la salud (...) tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”.*

Expuso que conforme al artículo 594 del CGP, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social son inembargables y, que si bien, la Corte Constitucional ha considerado algunas excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de citada norma. De la misma manera, adujo que a pesar que la misma hace referencia a los dineros destinados a educación, la Corte Constitucional extendió ese criterio a los demás sectores, como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde se dijo:

“(...) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (...) 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 (...)”.

Refirió el memorialista que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales respecto de los recursos en salud solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades propias de la prestación del servicio de salud.

Finalmente, reseñó la ESE Hospital Tamalameque, es una empresa social del Estado cuyo objeto es la prestación de servicios médicos a los afiliados y usuarios del régimen contributivo y subsidiado, por lo que la cuenta embargada N° 324700000759 es una cuenta maestra del régimen subsidiado de salud con destinación específica, donde además se consignan los recursos del plan de beneficios compuesto por intervenciones de promoción de la salud y gestión del riesgo. “Plan de Intervenciones Colectivas” PIC, por lo que los recursos embargados están blindados con la figura jurídica de la inembargabilidad por ser recursos del sistema con destinación específica, los cuales ni siquiera la ESE puede disponer, sino para pagar obligaciones del sistema que la ley contempla. Allí, imploró que, en el evento de mantenerse la medida cautelar, esta se limite a una tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, como los impone el numeral 3° del artículo 594 del CGP.

II. EL AUTO APELADO.

Mediante auto del 3 de diciembre de 2021, el *a quo* resolvió no acceder a la solicitud de levantamiento de medidas cautelares, al considerar que: *“La Corte en toda su línea Jurisprudencial sobre la inembargabilidad de los recursos públicos y sobre la excepción que recae sobre la misma, especifica de manera general que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, son recursos inembargables, pero que todos los dineros que hagan parte de dichos recursos podrán ser objeto de la medida cautelar cuando se esté en presencia de algunas de las reglas que excepcionalmente permiten la aplicación de la medida cautelar.*

En el presente caso el despacho encontró que se daban los presupuestos para aplicar una de las Excepciones a la Regla General de Inembargabilidad de los recursos públicos. Ello, debido a que el cobro exigido tiene su origen en una Sentencia debidamente ejecutoriada, Además, de haberse intentado dentro del proceso, por solicitud del demandante, hacer efectivo el pago de la misma mediante el embargo, en primer lugar, de recursos embargables (Recursos Propios de la entidad, aquellos destinados al pago de acreencias laborales y sentencias con la advertencia de inembargabilidad) sin obtener resultados positivos.

Por lo anterior no es posible atender el levantamiento de las medidas cautelares solicitado por la parte ejecutada”.

III. DEL RECURSO DE APELACIÓN

Inconforme con esa decisión, la ejecutada interpuso recurso de apelación con el que suplica la revocatoria, para en su lugar, se ordene el levantamiento de la medida cautelar consistente en el embargo de la cuenta maestra N° 324700000759 del Banco Agrario de Colombia, donde se consignan recursos del sistema de seguridad social cuyo titular es la ESE HOSPITAL TAMALAMEQUE, al exponer que la salud se concibe como un servicio público (Art 49 de la Constitución Política), y un derecho fundamental, así se ha establecido por el ordenamiento jurídico, como por la jurisprudencia constitucional, por ello, el artículo 594 del CGP, en su numeral 1°, establece el principio o regla general de inembargabilidad sobre los recursos de la seguridad social, que emana del artículo 48 constitucional, por lo que recursos embargados están blindados con la figura jurídica de la inembargabilidad por ser recursos del sistema con destinación específica, los cuales ni siquiera la ESE puede disponer sino sólo para pagar obligaciones del sistema que la ley contempla.

Expuso que los embargos se aplicaron en un cien (100%) sobre los recursos y cuentas maestras del sistema de seguridad social y no como lo establece el numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso, es decir, hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, situación que no estudiada por la juez de instancia.

Para resolver lo pertinente, los Magistrados, previa deliberación, exponen las siguientes:

IV. CONSIDERACIONES

Conforme al numeral 7° del artículo 65 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, el auto que decida sobre medidas cautelares es susceptible de apelación. Por tal motivo, la Sala debe dilucidar si se debe ordenar el levantamiento de la medida cautelar consistente en el embargo

de los dineros consignados en la cuenta N° 324700000759 del Banco Agrario de Colombia.

(i) De la inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud.

Conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional reiterada¹, los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud son públicos, tienen destinación específica y son inembargables². El artículo 63 de la Constitución Nacional establece la cláusula general de inembargabilidad de los recursos públicos. Por su parte, el artículo 48 *ibidem* prevé que los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a su garantía. En concordancia, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud) dispone que “*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*”.

De manera concreta, el artículo 8° del Decreto 050 de 2003, consagra la inembargabilidad de los recursos del régimen subsidiado en los siguientes términos:

“ARTICULO 8. Inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado. *Los recursos que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo”.*

Asimismo, el artículo 594 del Código General del Proceso, aplicable al procedimiento laboral por disposición del artículo 145 del Código Procesal del Trabajo, establece:

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

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

¹ Corte Constitucional, sentencias C-136 de 1999, C-732 de 2002, C-566 de 2003, C-1154de 2008, C-334 de 2014 y T-053 de 2022.

² Corte Constitucional, sentencia C-334 de 2014. Ver también, sentencias C-732 de 2002, C-566 de 2003 y C-1154de 2008.

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. (...)*

Por su parte, el artículo 66 la Ley 1753 de 2015³, creó la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– como entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Se le encomendó –entre otras funciones– administrar los recursos del Sistema, incluidos los del Fosyga, efectuar el reconocimiento y pago de las UPC y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud, así como realizar los pagos, efectuar giros directos a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del sistema, con miras a la optimización del flujo de recursos.

El artículo 67, del citado precepto legal enlistó los recursos que administraría la ADRES –entre los que se encuentran las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud– y cuál sería la destinación de los mismos –incluidos el reconocimiento y pago a las EPS por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al SGSSS, la financiación de los programas de promoción y prevención, el pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad.

El canon 2.6.4.3.2.1. del Decreto 780 de 2016, dispone: “*Financiación de la UPC del régimen subsidiado. La ADRES, conforme a los montos de las diferentes fuentes de financiación determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, realizará la Liquidación Mensual de Afiliados - LMA, su reconocimiento y pago*”. Mientras que el artículo 2.6.4.3.2.2. *ibídem*, establece que:

³ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

“La Liquidación Mensual de Afiliados –LMA- es el instrumento jurídico y técnico mediante el cual la ADRES reconoce mensualmente en forma proporcional la UPC-S por los afiliados al régimen subsidiado a cada entidad territorial y EPS, con base en la identificación y novedades de los beneficiarios del régimen que deben realizar las entidades territoriales conforme a las competencias legales, las fuentes de financiación y el valor de la UPC-S que determina el Ministerio de Salud y Protección Social.

La Liquidación Mensual de Afiliados-LMA determina el número de afiliados por los que se liquida la Unidad de Pago por Capitación-UPC, el detalle de las restituciones a realizar por aplicación de las novedades registradas en la base de datos de afiliados, los demás descuentos o deducciones a que haya lugar y el monto a girar a cada EPS a nombre de cada entidad territorial por las diferentes fuentes de financiación.

Sin perjuicio de la responsabilidad de las EPS y de las entidades territoriales, la ADRES implementará validaciones de información para la LMA, con otras bases de datos a efectos de salvaguardar el procedimiento de reconocimiento y pago de los recursos del aseguramiento.

Con base en el resultado de la LMA, la ADRES efectuará el giro directo a las EPS, a las Instituciones Prestadoras de Servicio de Salud - IPS, y a los proveedores de servicios y tecnologías en salud incluidas en el plan de beneficios, conforme a la autorización de las EPS.

En el evento en que el recaudo de las rentas territoriales no se haya logrado en los montos requeridos para el giro del resultado de la Liquidación Mensual de Afiliados-LMA, los giros se podrán realizar parcialmente”.

En concordancia con lo anterior, el Decreto 2265 de 2017⁴ en el artículo 2.6.4.1.4. dispone que se hallan amparados por el **principio de inembargabilidad** los recursos públicos que financian la salud administrados por la citada entidad, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto, a la luz del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015. En precepto 2.6.4.1.5. alude a la destinación de los recursos de la seguridad social en salud precisando que son de naturaleza fiscal y parafiscal, por lo tanto, no pueden ser objeto de ningún gravamen. Al tiempo que el artículo 2.6.4.2.1.2. contempla que el recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las EPS ante la ADRES, la cual debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS manejen los demás recursos.

⁴ Mediante el cual se establecen las condiciones generales para la operación de la ADRES y se fijan los parámetros para la administración de los recursos del SGSSS y su flujo.

Más recientemente, la Ley 1955 de 2019⁵ dispuso en el artículo 239, que la ADRES realizará, en nombre de las EPS, el giro directo de los recursos correspondientes a **UPC de los regímenes contributivo y subsidiado destinadas a la prestación de servicios de salud, a todas las instituciones y entidades que presten dichos servicios, así como a los proveedores, de conformidad con los porcentajes y condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social**. Y, la Ley 1966 de 2019⁶ preceptúa en el canon 12 **que los recursos corrientes de la UPC deberán girarse por la ADRES, en nombre de las EPS, al prestador de servicios de salud o proveedores de tecnologías en salud**.

Jurisprudencialmente, en sentencia C-824 de 2004 la H. Corte Constitucional frente al tema dispuesto “(...) *Para la Corporación, los gastos administrativos que paga la UPC son necesarios para la prestación del servicio de seguridad social en salud, por tanto, hacen parte de la destinación específica a la que alude el artículo 48 superior y por ello no pueden ser gravados*”.

En virtud del principio de inembargabilidad, los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo⁷. Según la jurisprudencia constitucional, este principio persigue tres finalidades: (i) proteger los dineros del Estado⁸, (ii) asegurar que estos sean destinados a “*los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta*”⁹ y (iii) garantizar la eficacia de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas¹⁰.

Por su parte, el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 enlista los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este listado incluye recursos que provienen de, entre otros, el Presupuesto General de la Nación (literal f), el Sistema General de

⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

⁶ Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones

⁷ Corte Constitucional, sentencias C-732 de 2002, C-566 de 2003, C-1040 de 2003 y C-1154 de 2008.

⁸ Corte Constitucional, sentencias C-546 de 1992

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022. Ver también, sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-136 de 1999 y C-334 de 2014.

¹⁰ Ib.

Participaciones en Salud (literales a y b), los monopolios de juegos de suerte y azar (literal i) y las cotizaciones de los afiliados (literal d).

Paralelamente, la H. Corte Constitucional ha señalado que el contenido del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS y el alcance de sus excepciones depende de la fuente del recurso. En concreto, ha diferenciado entre los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados¹¹ así:

(ii) Recursos que provienen del Sistema General de Participaciones.

El principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones¹², las cuales tienen por objeto conciliar la prohibición de embargo “*con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política*”¹³. De acuerdo con la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, estos recursos pueden ser embargados en tres supuestos excepcionales:

1. **El pago de obligaciones laborales**¹⁴ cuando se constate que “*los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones*”¹⁵
2. **El pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias¹⁶. Y,
3. **El pago “títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”**¹⁷. Lo anterior, “*siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las*

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022.

¹² Corte Constitucional, sentencias C-1154 de 2008, C-543 de 2013 y C-313 de 2014.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-354 de 1997.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-566 de 2003.

actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”¹⁸.

(iii) Recursos que provienen de cotizaciones.

Los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, “sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia”¹⁹. Ello es así, porque las cotizaciones son recursos parafiscales²⁰ que pertenecen al sistema de seguridad social en salud²¹, de modo que “no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario”²².

En armonía con lo anterior, la citada Corporación constitucional, también sienta como sub regla la inembargabilidad en estricto sentido, para aquellos eventos en que los recursos tengan un destinación específica en el sistema de seguridad social en salud, lo cual no se limita exclusivamente al acto médico, sino también a la ejecución de todas las actividades que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud. Es así, como en sentencia T- 053-2022, refiriéndose al tema dijo:

*“Llegado este punto, para la Sala es necesario relieves que, si bien esta Corporación ha dicho que “los recursos del sistema de salud, cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, lo cual quiere decir que los dineros con los que las E.P.S. y las A.R.S. deben cancelar a las I.P.S. los servicios de salud prestados a sus afiliados, no pueden ser usados para un fin diferente”²³, **también es cierto que esta Corte ha reconocido que la destinación específica de los recursos del SGSSS no alude solamente al acto médico.***

En efecto, este Tribunal ha señalado enfáticamente que “es claro que por prestación del servicio de salud o de seguridad social en salud no puede entenderse únicamente la realización del acto médico sino también la ejecución de todos otros aquellos aspectos de prevención, administración de recursos, divulgación y promoción, entre otros, que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud.”²⁴ Con esa misma orientación, la jurisprudencia constitucional tiene

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-543 de 2013.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022.

²⁰ Corte Constitucional, sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1997.

²¹ Corte Constitucional, sentencia SU-480 de 1997 y C-828 de 2001.

²² Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022. Cfr. sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1999, C-828 de 2001, C-867 de 2001, C-655 de 2003, C-1040 de 2003, C-155 de 2004, C-559 de 2004, C-824 de 2004, C-262 de 2013 y C-313 de 2014.

²³ Sentencia C-867 de 2001.

²⁴ Sentencia C-1489 de 2000.

dicho que los denominados gastos administrativos u operativos de las EPS están comprendidos dentro de la destinación específica de los recursos del sistema de salud²⁵, toda vez que “sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo²⁶”.

Lo anterior se refuerza cuando menciona en la misma providencia que “*Tal como quedó ampliamente planteado en las consideraciones generales de esta providencia, los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada, inclusive, que otros recursos de naturaleza pública, y por lo tanto sólo en circunstancias extraordinarias que la jurisprudencia constitucional ha determinado pueden llegar a embargarse y a utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica que la norma fundamental les ha asignado, a saber: la financiación de la prestación del servicio de salud a la población*”.

(iv) Caso concreto.

En el asunto bajo análisis, pretende la ejecutada que se levante la medida cautelar ordenada el 9 de noviembre de 2020, consistente en el embargo de la cuenta n° 324700000759, al alegar que esta es una “**cuenta maestra del régimen subsidiado de salud con destinación específica, donde se reciben los giros del ADRES, con destino a la prestación de servicios de salud**”, para lo cual aportó una certificación expedida por el representante legal de la ESE demandada.

Para resolver de fondo el asunto, lo primero que debe precisarse es que la entidad demandada no es una entidad territorial de las señaladas por la Ley 715 de 2001, como encargada de la administración, manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones. Tampoco es una Empresa Promotora de Salud, pues, constituye una Empresa Social del Estado, cuya naturaleza jurídica fue definida por el artículo 194 de la Ley 100 de 1993, conforme al cual es una “*categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creada por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso*” cuya finalidad es la prestación de servicios de salud en forma directa por el Estado.

²⁵ Sentencias C-1040 de 2003, C-824 de 2004 y C-262 de 2013.

²⁶ Sentencia C-824 de 2004.

Así las cosas, los dineros que reciben esas entidades, provienen en su mayoría de transferencias realizadas por la Nación, el departamento o el municipio para el cubrimiento de los servicios de salud a su cargo e igualmente del cobro de los servicios que prestan a usuarios del régimen subsidiado como el contributivo.

En segundo lugar, los recursos con los cuales las Empresas Sociales del Estado sufragan los costos operativos de los servicios, son justamente los destinados al sector salud, toda vez que la prohibición de destinar estos a gastos de funcionamiento solo se predica de las direcciones territoriales de salud, respecto de las cuales el artículo 60 de la Ley 715 de 2001 permite que se financien con sus ingresos corrientes de libre destinación, no obstante, pueden destinar hasta un 25% de las rentas cedidas para tal fin.

En este sentido, para esta Colegiatura al haberse certificado que la cuenta n°324700000759 del Banco Agrario de Colombia, corresponde a una *“cuenta maestra del régimen subsidiado de salud con destinación específica, donde se reciben los giros del ADRES, con destino a la prestación de servicios de salud”* entendiéndose el servicio de salud no solo el acto médico sino también la ejecución de todos otros aquellos aspectos que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud, de conformidad con el numeral 10 del artículo 594 del CGP y el artículo 8 del Decreto 050 de 2003, así como el parágrafo 2° del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 y la jurisprudencia reseñada, los recursos consignados en esa cuenta, por su naturaleza son **inembargables**, como quiera que por cuenta de los mismos el ente hospitalario financia la prestación del servicio de salud a la población incluso, con menos capacidad de pago.

Este particular asunto no admite la aplicabilidad de la excepción a la inembargabilidad de los recursos públicos, como quiera que los depositados en la cuenta maestra n°324700000759 del Banco Agrario de Colombia, son de naturaleza especial y destinación específica, esto es, pertenecientes al Sistema de Seguridad Social para prestar los servicios de salud que subsidia a la población de escasos recursos económicos, recursos que garantizan el funcionamiento de la ejecutada. Razón por la que una medida cautelar como la decretada en primera instancia en favor de la

ejecutante, podría llevar a la ESE a una parálisis financiera que le imposibilitaría realizar el cometido de los fines esenciales del Estado en salud y se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, contemplado en el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Política.

Ello aunado al hecho que la parte ejecutante no demostró que los recursos girados por la ADRES de manera directa a la ESE demandada, no provienen de las UPC-S o cotizaciones al SGSSS, caso en el cual conforme a la jurisprudencia constitucional²⁷, tampoco aplican las excepciones al principio de inembargabilidad, pues esa entidad como se dijo, administra recursos provenientes de diferentes fuentes de financiación, que aquí se demostró son de destinación específica para la prestación del servicio de salud.

Bajo ese panorama, dado el trasegar factico, normativo y jurisprudencial descrito, esta Sala revoca el auto acusado y, en su lugar, ordena el levantamiento de la medida cautelar consistente en el embargo de la cuenta n° 324700000759 del Banco Agrario de Colombia, la cual recibe giros del ADRES, para la prestación del servicio de salud del régimen subsidiado, pues como se dijo en precedencia, los dineros allí consignados son por su naturaleza inembargables.

Al prosperar el recurso de apelación interpuesto por la demandada, no se impondrán costas en esta instancia.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR – SALA N°2 CIVIL-FAMILIA- LABORAL,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Aguachica, el 3 de diciembre de 2021. En su lugar, se ordena el levantamiento de la medida cautelar consistente en el embargo de la

²⁷ T-053/2022.

cuenta n° 324700000759 del Banco Agrario de Colombia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Intervinieron los Magistrados,



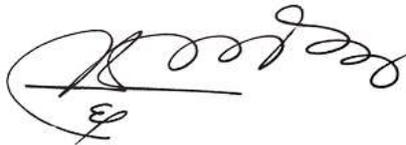
HERNÁN MAURICIO OLIVEROS MOTTA

Magistrado



JHON RUSBER NOREÑA BETANCOURTH

Magistrado



JESÚS ARMANDO ZAMORA SUÁREZ

Magistrado