



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
DE RIOHACHA – LA GUAJIRA
SALA DE DECISIÓN
CIVIL-FAMILIA-LABORAL**

Magistrado Ponente: Dr. HENRY DE JESÚS CALDERÓN RAUDALES

PROCESO	EJECUTIVO
RADICADO	44 650 31 89 001 2017 00175 01
DEMANDANTE	MEDICINA ESPECIALIZADA DE LA COSTA MEDEC SAS
DEMANDADO	ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATONUEVO

Riohacha, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

1. ASUNTO POR DECIDIR

Ha llegado a conocimiento de esta Corporación, el proceso EJECUTIVO DE MAYOR CUANTÍA radicado bajo la partida 44 650 31 89 001 2017 00175 01 que adelanta MEDICINA ESPECIALIZADA DE LA COSTA MEDEC SAS. contra la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATONUEVO con el fin de resolver el recurso de apelación contra el auto del veinticinco (25) de agosto del año en curso, mediante el cual se limitó la práctica de una medida cautelar.

2. ANTECEDENTES

Mediante providencia del 15 de junio de 2017 el JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE SAN JUAN DEL CESAR de esta ciudad, libró mandamiento de pago en favor de MEDEC SAS y contra la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATONUEVO por las siguientes sumas de dinero:

- \$26.578.127 representados en la factura Nro. 146 del 29 de julio de 2016.
- \$10.711.007 representados en la factura Nro. 147 del 29 de julio de 2016.
- \$12.057.439 representados en la factura Nro. 148 del 29 de julio de 2016.
- \$6.530.711 representados en la factura Nro. 149 del 29 de julio de 2016.
- \$26.578.127 representados en la factura Nro. 150 del 31 de agosto de 2016.
- \$10.711.007 representados en la factura Nro. 151 del 31 de agosto de 2016.
- \$12.057.439 representados en la factura Nro. 152 del 31 de agosto de 2016.

- \$6.530.711 representados en la factura Nro. 153 del 31 de agosto de 2016.
- \$26.578.127 representados en la factura Nro. 154 del 30 de sept de 2016.
- \$10.711.007 representados en la factura Nro. 155 del 30 de sept de 2016.
- \$12.057.439 representados en la factura Nro. 156 del 30 de sept de 2016.
- \$6.530.711 representados en la factura Nro. 157 del 30 de sept de 2016.
- \$53.642.143 representados en la factura Nro. 164 del 31 de octubre de 2016.
- \$10.711.007 representados en la factura Nro. 165 del 31 de octubre de 2016.
- \$12.057.439 representados en la factura Nro. 166 del 31 de octubre de 2016.
- \$6.530.711 representados en la factura Nro. 167 del 31 de octubre de 2016.
- \$26.578.127 representados en la factura Nro. 168 del 30 de noviembre de 2016.
- \$10.711.007 representados en la factura Nro. 169 del 30 de noviembre de 2016.
- \$12.057.439 representados en la factura Nro. 170 del 30 de noviembre de 2016
- \$4.982.261 representados en la factura Nro. 171 del 30 de noviembre de 2016.
- \$26.578.127 representados en la factura Nro. 172 del 30 de diciembre de 2016
- \$10.711.007 representados en la factura Nro. 173 del 30 de diciembre de 2016
- \$12.057.439 representados en la factura Nro. 174 del 30 de diciembre de 2016
- \$4.982.261 representados en la factura nro. 175 del 30 de diciembre de 2016

Las anteriores sumas de dinero, se adeudan como servicios efectivamente prestados por la sociedad demandante a la demandada.

Con el fin de no hacer nugatorio el derecho cobrado, el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del Cesar el pasado 5 de marzo de 2020, accedió a la solicitud de medida cautelar deprecada por el demandante MEDICINA ESPECIALIZADA DE LA COSTA SOCIEDAD MÉDICA MEDEC SAS, puntualmente dispuso:

“PRIMERO: Decretase el embargo y retención de las sumas de dineros que tenga o llegare a tener la parte demandada por ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN NIT 825.000.620-1 de Hatonuevo, La Guajira, por concepto de remuneración de contratos, honorarios por prestación de servicios, o por cualquier modalidad que devengue o reciba el demandado en condición de contratista ante:

1 MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) GOBERNACIÓN DE LA GUAJIRA, CARBONES DEL CERREJÓN LIMITED, SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL, SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL, NUEVA EPS, SANITAS EPS, COOMEVA EPS, ANASWUAUTU EPS-I, COOMFAGUAJIRA, DUSAKAWI EPS, ASOCIACIÓN INDÍGENA DEL CAUCA, SANITAS MEDICINA PREPAGADA, ALLIANZ

COLSEGUROS SA, MEDICINA PREPAGADA, SEGUROS GENERALES, SURAMERICANA DE SEGUROS SA, SALUD SURA EPS, EPS SEGUROS GENERALES, QBE SEGUROS SA

Límite del embargo hasta la suma de \$598.418.556, más el 50% de esa cantidad Oficiese a los Pagadores – Tesoros (sic) de las mencionadas entidades, para que consignen dichos dineros en la cuenta de depósito judiciales que posee éste juzgado en el Banco Agrario de Colombia de San Juan del Cesar, La Guajira, a nombre del ejecutante (...)

SEGUNDO: Decretase el embargo y retención de los dineros que tenga o llegare (sic) por concepto de cuenta de ahorros, corrientes y otros tipos de concepto crediticio que el demandado ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN con NIT Nro. 825.000.620-1 de Hatonuevo, La Guajira, como usuario de las siguientes entidades bancarias:

BANCOLOMBIA, BANCO DAVIVIENDA, BANCO BBVA, BANCO BOGOTÁ, BANCO AGRARIO, BANCO AV VILLAS SA , BANCO DE OCCIDENTE, BANCO PÓPULAR”

Límite del embargo hasta la suma de \$598.418.555 más el 50% de esa cantidad. Oficiese a los Gerentes de las mencionadas entidades, para que consignen dichos en la cuenta de depósitos judiciales que posee éste juzgado en el Banco Agrario de Colombia de San Juan del Cesar, La Guajira, a nombre del ejecutante (...).

El 9 de marzo de 2020 el Procurador Regional de la Guajira actuando como agente del Ministerio Público de conformidad con lo previsto en la ley 262 de 2000 manifestó su preocupación por haberse ordenado el embargo de recursos públicos de naturaleza inembargable de conformidad con lo previsto en el artículo 63 de la Constitución Política, ya que, según esa norma, tendrían el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Como fundamento de dicha solicitud hizo alusión a los artículos 9 y 182 de la ley 100 de 1993, el artículo 19 del decreto 111 de 1996, el 91 de la Ley 715 de 2001, el artículo 21 del decreto ley 28 de 2008 y el artículo 2.6.1.2.7 del decreto 780 de 2016, el artículo 25 de la ley 1751 de 2015 y entre otras interpretaciones la sentencia como la T-760 de 2008 y la C-824 de 2004

El accionante se opuso a la pretensión de la procuraduría porque en su concepto procedían los embargos sin limitación alguna ya que en el caso se buscaba la ejecución de una sentencia debidamente ejecutoriada.

3. EL AUTO IMPUGNADO

Mediante providencia del 25 de agosto de 2022 el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de San Juan del Cesar, decidió “no acceder a la solicitud de medida cautelar respecto que los recursos que recibe la demandada y que sean de destinación específica. Por lo que dichas medidas decretadas en auto del 5 de marzo de 2022, quedarán vigentes sobre ingresos corrientes de libre destinación de la entidad demandada en la proporción determinada por la ley”

Lo anterior con base en lo preceptuado en la sentencia T-053 de 2022 MP Alberto Rojas Ríos del 18 de febrero de 2022, y al colegir que la obligación reclamada era de origen civil, y por ende no existía una exclusión a la inembargabilidad de los recursos del SGSSS “cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente de los servicios de salud. Por tanto, al tener una finalidad diferente a la pretensión del ejecutante, “pagar una deuda soportadas con contratos y facturas debidamente diligenciadas como lo dijo el Dr Solano Pinto en su oposición, estos recursos públicos, no serían susceptible de embargos, ni con las excepciones que señala la jurisprudencia Constitucional”.

Consideró en consecuencia que no era procedente el embargo contra los recursos que tuviese origen en el Sistema General de Participaciones, ya que el recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se realiza a través de dos cuentas maestras que le corresponde registrar las EPS y la EOC hoy del ADRES las cuales se manejan con exclusividad al recaudo de cotizaciones del régimen de salud, independientes de las que se manejan con recurso de la entidad.

4. EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpuso el recurso de reposición en subsidio de apelación ya que a su juicio la decisión adoptaba por el juzgado, 29 meses después fue tardía y además desfavorable a sus intereses; consideró que a través del auto del 5 de julio se ordenó seguir adelante la ejecución en el proceso y por eso se aceptaba la ejecución de la demanda sin ninguna restricción, ya que se supone que en el tiempo previsto en el artículo 307 del C.G del P, debía apropiar los recursos para cancelar la condena y cuyo recaudo le ha sido esquivo e insuficiente en favor de su cliente; por lo que debió mantenerse la extensión del embargo hasta aquellos recursos que tuvieran el carácter de inembargables.

Indica que la excepción del principio de inembargabilidad, señalado en múltiple jurisprudencia no es absoluto y por el contrario la jurisprudencia ha autorizado excepciones como: la “(i) satisfacción de crédito u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, (ii) cuando se trate de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respecto de los derechos reconocidos en dichas decisiones judiciales, (iii) cuando se trate de título que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara expresa y actualmente exigible y (iv) cuando las obligaciones reclamadas tengan

como fuentes alguna de las actividades a la cuales están destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) y así lo ha sostenido múltiple jurisprudencia y recientemente la STL 301-2022.

Consideró que en el caso objeto de estudio las obligaciones estaban dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad ya que en esta caso existe auto de ordenar seguir adelante la ejecución, lo cual se equipara a una sentencia; que si bien las obligaciones no derivan de contratos de trabajo si lo es por prestación de servicios personales, tales como el caso de médicos, odontólogos, conductores de ambulancia, porteros, servicios generales y todas las actividades necesarias e indispensables para la correcta prestación del servicio a cargo de la entidad accionada, que persiguen la consecución de los fines del estado, mediante la oportuna prestación de servicios de salud por parte del ejecutado.

Que actualmente la demandada se encuentra adscrita a un ente territorial de carácter municipal y su financiación depende en parte de los Recursos del Sistema General de Participaciones, dinero que a su vez circula hasta llegar a las EPS, quienes retornan el dinero a esta como “remuneración por el servicio prestado, dejando entonces como principal fuente de ingresos para las últimas la venta de servicios”.

Por ende, concluyó que en el caso surgen verdaderos derechos de crédito de la demandada, los cuales pueden ser objeto de cautelas que dichos servicios pueden ser prestados dentro del régimen contributivo o subsidiado y cuyos dineros no son más que la retribución o contraprestación por la prestación de servicios de salud. Argumentó finalmente que no era de aplicación al caso el precedente previsto en la sentencia T-053 de 2022.

Mediante providencia del 14 de febrero de 2022, el juzgado no repuso la decisión y envió a esta Corporación con el fin de resolver el reparto

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. COMPETENCIA

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación contra la providencia que resolvió sobre las medidas cautelares, la que es apelable conforme al numeral 8 del artículo 321 del C.G.P, por lo que el Despacho en Sala Unitaria procede a decidir, según lo autoriza el artículo 35 ibídem.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es acertada la decisión de la juez de primera instancia, al negar el derecho de las medidas cautelares respecto de los dineros que recibe la demandada de parte de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, así como los que provienen de las entidades territoriales en su calidad de administradoras de los recursos públicos del sistema general de participaciones y el embargo de las cuentas maestras del sector salud, por no encontrarse acreditados los presupuestos jurisprudenciales de la excepción al principio de inembargabilidad?

5.3. FUNDAMENTO JURÍDICO

El artículo 594 del C.G.P., prevé que son inembargables los bienes, rentas y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación o a las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación regalías y recursos de la seguridad social.

A su vez el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, señala que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables y con el fin de 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 se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Agrega la norma para que, 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.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 prevé 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.

Sobre el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud en la sentencia T-53 de 2022 se dijo:

En la sentencia C-559 de 2004, se asumió el conocimiento de una demanda contra el Decreto 1750 de 2003 –Por el cual se escinde el Instituto de Seguros Sociales y se crean unas Empresas Sociales del Estado– y el artículo 16 (parcial) de la Ley 790 de 2002 – que facultaba al Presidente de la República para tal escisión–. Una de las acusaciones consistía en que, según el libelista, se producía una transferencia ilegítima de bienes provenientes de recursos parafiscales (hospitales, clínicas y centros de atención ambulatoria) de los que era titular el ISS a las recién creadas Empresas Sociales del Estado –ESE–, cuando los mismos debían permanecer para el beneficio exclusivo de los aportantes al ISS. Para resolver sobre el particular, la Corte rememoró: “[l]as cotizaciones al sistema de seguridad social en salud se erigen como contribuciones parafiscales. Así lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia,

pues constituyen un gravamen que se cobra a un grupo de personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, cuya destinación específica es financiar ese mismo Sistema, con fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad.” En esa medida, señaló que “los recursos provenientes de las cotizaciones al Régimen de Seguridad Social en Salud no son propios de las entidades que los administran (EPS, ARS y FOSYGA), pues son dineros públicos que deben destinarse a la prestación del servicio público de salud. Tampoco los cotizantes tienen un derecho adquirido sobre las cotizaciones realizadas, sino tan sólo un interés legítimo en su correcta utilización. Tienen sí, un derecho subjetivo a la prestación del servicio público, que no se confunde con la ‘propiedad’ de las cotizaciones pagadas, ni es correlativamente equivalente a ellas, como antes se dijo.

Ahora bien, el carácter parafiscal se predica tan solo de los recursos provenientes de las cotizaciones, más no de los bienes y rentas propios de las entidades que prestan el servicio. Por ello la Corte ha distinguido entre los recursos parafiscales que administran las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud y su propio patrimonio y rentas”, de suerte que “el patrimonio propio de la EPS no tiene el carácter de recurso parafiscal.” A la luz de las anteriores consideraciones, la Corte no encontró vicio de inconstitucionalidad alguno en la norma que dispuso la escisión del ISS, en tanto “**el patrimonio de las entidades cuyo objeto social es la prestación del servicio público de salud no constituye un ‘recurso parafiscal’, por lo cual su transferencia o transferencia parcial a otras entidades no puede desconocer la destinación específica de este tipo de recursos”** y, en todo caso, dicha destinación específica de los recursos no resultaría soslayada, comoquiera que los activos transferidos a las ESE seguirían empleándose en la prestación del servicio público de salud.

En la sentencia C-824 de 2004 se sometió a juicio de validez constitucional inconstitucionalidad el artículo 48, numeral 10 (parcial) de la Ley 788 de 2002, norma de carácter tributario a cuyo tenor los gastos de administración de las EPS quedaban excluidos de la exención del gravamen a los movimientos financieros –a diferencia de las demás operaciones realizadas con recursos del SGSSS–, circunstancia que, para el actor, suponía desconocer la destinación específica de tales rubros. Esta Corporación recalcó que los recursos del sistema de seguridad social en salud tienen destinación específica y de ahí que las cotizaciones al mismo ostenten la calidad de contribuciones parafiscales, “al igual que las tarifas, copagos y bonificaciones, sean dineros que las EPS administran, sin que se confundan con su patrimonio, porque tal y como lo ordena el artículo 182 de la ley 100 de 1993, las entidades promotoras de salud deben manejar los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados en cuentas independientes del resto de bienes y rentas de la entidad.

En este sentido, las UPC no son recursos que puedan catalogarse como rentas de las EPS, porque las cotizaciones que hacen los afiliados y demás ingresos del POS, no le pertenecen a quien las cancela ni se manejan en cuentas individuales, sino que forman parte del sistema en general y por consiguiente le pertenecen a él.” Asimismo, la sentencia reafirmó que “**todos los recursos que integran la UPC, tanto los administrativos como los destinados a la prestación del servicio de salud forman parte del Sistema General y por consiguiente han sido separados constitucionalmente para el cumplimiento de los fines propios de su destinación específica. Por ello no es dable al legislador hacer una separación tajante o establecer fronteras entre los recursos de la seguridad social destinados a la administración del sistema y aquellos destinados a sufragar específicamente el acto médico, por cuanto sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.**”

En esa línea, precisó que “los recursos propios de las EPS y ARS producto de sus ganancias, de los contratos de medicina prepagada, publicidad y demás actividades son ingresos que pueden ser gravados ya que específicamente esos dineros no son de la seguridad social”, no así los gastos administrativos de aquellas entidades financiados con recursos del sistema de seguridad social, que no pueden ser gravados. Por ende, declaró inexecutable el enunciado demandado.

Habida cuenta de que, conforme a lo probado en el proceso, la cuenta maestra de recaudo afectada con el embargo fue la número 165004813, destinada a los aportes del régimen contributivo, y subrayando que, consecuentemente, es respecto de la misma que debe pronunciarse la Corte, esta Sala de Revisión advierte de entrada que, a la luz de los criterios descritos en el acápite anterior, la reclamación sobre la que se funda la acción de tutela está llamada a prosperar, toda vez que del precedente reiterado en prolíficos pronunciamientos de esta Corte Constitucional se desprende de manera diáfana y contundente que los recursos del SGSSS 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, como enseguida pasa a exponerse.

Si bien la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud no es un principio absoluto, ha sido esta propia Corporación la que, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En ese sentido, si el alcance del citado principio, fijado a través de múltiples pronunciamientos de Sala Plena de la Corte Constitucional, es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior. 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.

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro. Podría decirse, entonces, que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones son una especie, distinta a su vez de aquella conformada por los rubros transferidos por la Nación en virtud del SGP. Ahora bien: aunque unos y otros gozan de especial protección constitucional en tanto recursos del sistema de salud, la distinción hecha resulta relevante justamente en razón al tratamiento dispensado por la jurisprudencia constitucional en lo que atañe a la aplicación del principio de inembargabilidad y sus excepciones.

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante, lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales. Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes. Sin embargo –como se vio ut supra–, posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias. En razón de este nuevo criterio, luego la Corte precisaría que el principio general de inembargabilidad se predica incluso frente a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP. Lo anterior fue ratificado más recientemente cuando, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud, este Tribunal señaló que la aplicación del principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud “deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia”, remitiéndose entonces a lo decidido en el fallo de control abstracto que, a manera de criterio hermenéutico de armonización, precisó que era factible embargar los recursos de destinación específica del SGP para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia si y solo si se verificaba que para asegurar la cancelación de dichos créditos resultaban insuficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares 14 impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora. En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad. Antes bien, acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo

conciérne—; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.

De modo que, acogiendo íntegra y fielmente el precedente sentado por la Sala Plena de esta Corporación, de ninguna parte se extrae que los dineros producto del recaudo que adelantan las EPS en relación con los aportes al SGSSS hayan sido calificados como susceptibles de embargos, como equivocadamente lo asumió el juez accionado en el presente trámite. 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”, 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.” Con esa misma orientación, la jurisprudencia constitucional tiene dicho que los denominados gastos administrativos u operativos de las EPS están comprendidos dentro de la destinación específica de los recursos del sistema de salud, toda vez que “sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.” {...} Aunado a lo anterior, cabe agregar que, a partir de una interpretación sistemática de los postulados trazados en la jurisprudencia constitucional, es razonable inferir que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non 15 para la prestación permanente del servicio de salud no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios. Recuérdese que esta Corte ha subrayado que “los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y a asegurar la efectividad del derecho a la salud no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta”, y ha indicado a la vez que son los recursos propios de las entidades del sistema –cuyo manejo es separado e independiente de aquellos dineros públicos y parafiscales– los que corresponde utilizar para solventar las obligaciones adeudadas. Si bien tales precisiones fueron pronunciadas en el marco del análisis a propósito de si existía o no la posibilidad de que las entidades del sistema de salud se acogieran a esquemas de reestructuración, nada obsta para extrapolar ese razonamiento al caso bajo estudio, puesto que sustancialmente la causa de la controversia es la misma, esto es, que se socaven los recursos del SGSSS asignados constitucionalmente asegurar la prestación del servicio de salud con el fin de atender las demandas de los acreedores de la EPS, como en el sub examine lo auspició el juez accionado.

{...} Sin embargo, la solución a tales escollos no radica en arrasar indiscriminadamente con los recursos inembargables y de destinación específica del SGSSS, contraviniendo el orden jurídico y poniendo en un peligro inaceptable el funcionamiento del sistema y, potencialmente, los derechos a la salud, a la seguridad social, a la vida y al mínimo vital de los usuarios, cuyo bienestar depende inexorablemente de que los recursos circulen

efectivamente a través del aparato institucional. [...] El mencionado dislate consistió en desatender las pautas fijadas por esta Corporación para exceptuar la inembargabilidad de los recursos del SGSSS. Primero, porque alteró las condiciones definidas en la actual jurisprudencia constitucional respecto de cuándo se pueden someter a embargo los recursos de la salud del SGP. Y, segundo, porque realizó una incorrecta interpretación del alcance del principio de inembargabilidad y sus excepciones, que le llevó a imponer extensivamente medidas cautelares a recursos de cotizaciones depositados en una cuenta maestra de recaudo, pese a que el decreto de cautelas judiciales sobre dichos rubros jamás ha sido reconocido por esta Corporación y las excepciones la inembargabilidad exigen una interpretación estricta y restrictiva, en tanto que implican la extraordinaria posibilidad de superponer otros principios y derechos por sobre el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud. Al contrario, como se discurrió ampliamente, lo que ha venido sosteniendo la Sala Plena de la Corte Constitucional de manera reiterada y uniforme es que dichos aportes de los afiliados que reposan en las cuentas maestras de recaudo son recursos públicos, inembargables y de destinación específica, que no tienen la virtualidad de servir de prenda de los acreedores en tanto no pertenecen a la deudora, y 16 que no pueden comprometerse para ningún fin distinto al de asegurar la prestación del servicio de salud –no sólo en lo referente al acto médico en sí, sino también en cuanto a las demás erogaciones necesarias para que el sistema opere y los derechos de los usuarios sean garantizados

Por su parte en la sentencia T-172 de 2022 la Corte Constitucional sobre el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud predicó:

Conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional reiterada, los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud son públicos, tienen destinación específica y son inembargables. El artículo 63 de la Constitución Política establece la cláusula general de inembargabilidad de los recursos públicos. Por su parte, el artículo 48 ejusdem 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”.

En virtud del principio de inembargabilidad, los recursos del SGSSS no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo. Según la jurisprudencia constitucional, este principio persigue tres finalidades: (i) proteger los dineros del Estado, (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” y (iii) garantizar la eficacia de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas.

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 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). La 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 SGP y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados:

Recursos que provienen del SGP. El principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones, las cuales tienen por objeto conciliar la prohibición de embargo “con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política”. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, estos recursos pueden ser embargados en tres supuestos excepcionales: (i) el pago de obligaciones laborales cuando se constate que “los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre 17 destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones”, (ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y (iii) el pago “títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”. Lo anterior, “siempre y cuando las obligaciones reclamadas [tengan] como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”.

Recursos que provienen de cotizaciones. Los recursos del SGSSS 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”. Esto, porque las cotizaciones son recursos parafiscales que pertenecen al sistema de seguridad social en salud, de modo que “no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario”. En la sentencia T-053 de 2022, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional examinó si las cuentas maestras de recaudo, que las EPS registran en las entidades financieras a nombre de la ADRES, podían ser embargadas con el objeto de garantizar el pago de obligaciones “derivadas de la atención médica brindada por las IPS ejecutantes a los pacientes” de las EPS. La Sala Novena reconoció que las cotizaciones podían ser destinadas al pago de servicios médicos prestados por las IPS, pues estos están relacionados con la garantía del derecho fundamental a la seguridad social. Sin embargo, aclaró que estos recursos no podían ser embargados con el objeto de garantizar las obligaciones de pago de tales servicios a cargo de las EPS. Esta conclusión se fundamentó en las siguientes premisas: [...] La Sala Novena aclaró que la imposibilidad de embargar las cuentas maestras de las EPS restringía, pero no anulaba ni afectaba de forma desproporcionada el derecho de cobro de las IPS u otros acreedores. Lo anterior, debido a que estas entidades podían procurar el cobro ejecutivo de las deudas a través de los recursos que formaban parte del patrimonio de las EPS, sobre el cual podían recaer medidas cautelares conforme “a las reglas y los procedimientos consagrados tanto en las normas civiles como en aquellas disposiciones especiales que resulten aplicables”.

5.4. DEL CASO EN CONCRETO

La sociedad demandante a través de su apoderado pretendió que se decretaran las siguientes medidas cautelares:

1. El embargo y retención de la totalidad de las sumas de dineros que tenga o llegare a tener el demandado HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATONUEVO Identificado con el número de Nit 825.000.620-1 por concepto de remuneración de contratos, honorarios por prestación de servicio, o por cualquier modalidad que devengue o reciba el demandado en su condición de contratista de:

A. MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (DNP), GOBERNACION DE LA GUAJIRA, CARBONES DEL CERREJON LLC, SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL, SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, COLSANITAS, NUEVA EPS, COOMEVA EPS, CONFAGUAJIRA, ANASWAYU IPS, DUSAKAWI EPSI, ASOCIACION INDIGENA DEL CAUCA, SANITAS EPS, SANITAS MEDICINA PREPAGADA, ALLIANZ COLSEGUROS S.A MEDICINA PREPAGADA, SEGUROS GENERALES, SURAMERICANA DE SEGUROS S.A, SALUD SURA E.P.S SEGUROS GENERALES, QBE SEGUROS S.A

2. El embargo y retención de los dineros que tenga o llegare a tener por concepto de cuentas de ahorros, corrientes u otro tipo de concepto crediticio que el demandado HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATONUEVO. Identificado con el número de nit. 825.000.620-1 como usuario de las siguientes entidades bancarias:

- a. BANCOLOMBIA s.a. ubicado en la A. Carrera 68 No 75ª-50 Bogotá D.C
- b. BBVA ubicado en la carrera 8 No 13-42 en Bogotá D.C
- c. BANCO DAVIVIENDA ubicado en la Avenida Jiménez No 9-39 Bogotá D.C
- d. BANCO DE BOGOTA ubicado en la calle 80 No 55-07 Bogotá D.C
- e. BANCO AV VILLAR s.a. ubicado en la A. Carrera 68 No 75ª-50 Bogotá D.C
- f. BANCO AGRARIO ubicado en la carrera 8 No 13-42 en Bogotá D.C
- g. BANCO DE OCCIDENTE ubicado en la Avenida Jiménez No 9-39 Bogotá D.C
- h. BANCO POPULAR ubicado en la calle 80 No 55-07 Bogotá D.C

Dichas medidas las solicitó con el siguiente condicionamiento: "haciendo mención sobre las excepciones de inembargabilidad toda vez que el proceso en curso ya se encuentra con sentencia debidamente ejecutoriada y por tal motivo los embargos se aplicarían sin ninguna objeción en relación con lo que dispone el artículo 594 del C.G del P"

Entonces es claro que según las consideraciones realizadas en el acápite motivo de esta providencia, que en aplicación del principio de inembargabilidad la Corte Constitucional ha diferenciado entre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y los que provienen del Sistema General de Participaciones y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados.

Entonces los recursos del Sistema General de Participaciones, que nutre el SGSSS en principio son inembargables, pero la regla no es absoluta y admite excepciones para garantizar el pago de (i) obligaciones laborales, (ii) sentencias judiciales y (iii) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara expresa y exigible. Lo anterior siempre y cuando las obligaciones objeto de reclamo tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales iban destinados (salud, saneamiento básico, educación, entre otras).

Por otra parte, los recursos que provienen de cotizaciones, son recursos parafiscales que pertenecen al sistema de seguridad social en salud, no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario. Por esta esta razón según el precedente constitucional no es posible aplicarles el principio de

inembargabilidad; un ejemplo de ello son las cuentas maestras de recaudo que las EPS registran a nombre del ADRES, los recursos provenientes de dicha fuente, como ya se dijo sería inembargables.

Así las cosas, es claro que en este caso se cobran obligaciones contenidas en facturas expedidas por el Hospital Nuestra Señora del Carmen de Hato Nuevo, La Guajira, con ocasión de los múltiples servicios que le prestó la sociedad MEDEC SAS, para el desarrollo de objeto social, cual es según lo previsto en el decreto 1876 de 1994: "la prestación de servicio de salud, entendidos como un servicio público a cargo del Estado y como parte integrante del Sistema de Seguridad Social en Salud".

Además, es claro que por la naturaleza de la entidad (pública), dichas facturas fueron expedidas a cargo del Estado, por lo que la ESE accionada expidió títulos valores, obligaciones claras expresas y exigibles, cuya discusión no está en duda ya que el proceso cuenta con auto que ordena seguir adelante la ejecución, por lo que se trata de la materialización de una decisión judicial; entonces, procede la excepción de inembargabilidad ya estudiada y en consecuencia el embargo de dineros provenientes del Sistema General de Participaciones.

En consecuencia, se revocará el auto el auto apelado y se autoriza el embargo de los recursos del SGSSS que provienen del Sistema General de Participaciones; no harán parte del embargo por tener el carácter de inembargables, las cuentas maestras de recaudo que la ESE accionada tenga registrada a nombre de la ADRES, ni los dineros parafiscales, como cuotas moderadoras, recaudo por cotizaciones, aportes, pagos compartidos, copagos, tarifas deducibles o bonificaciones, que por su naturaleza hace parte de los recursos del Estado, y los que provengan de cotizaciones de los usuarios.

La primera instancia deberá informar de ello a las diferentes entidades oficiadas.

Sin condena en costas ante la prosperidad del recurso.

Por lo expuesto, la Sala Unitaria de Decisión Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha La Guajira,

RESUELVE

PRIMERO. - REVOCAR el auto del veinticinco (25) de agosto del año en curso, emitido al interior del proceso ejecutivo adelantado por MEDICINA ESPECIALIZADA DE LA COSTA MEDEC SAS. contra la ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATO NUEVO y en su lugar autorizar el embargo de los recursos del SGSSS que provienen del Sistema General de Participaciones según lo expuesto;

Rdo: 44 650 31 89 001 2017 00175 00
Proc: EJECUTIVO
Ddte: MEDICINA ESPECIALIZADA DE LA COSTA MEDEC SAS
Acdo: HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DEL CARMEN DE HATO NUEVO LA GUAJIRA

no harán parte del embargo, las cuentas maestras de recaudo que la ESE accionada tenga registrada a nombre de la ADRES, ni los dineros parafiscales, como cuotas moderadoras, recaudo por cotizaciones, aportes, pagos compartidos, copagos, tarifas deducibles o bonificaciones, que por su naturaleza hace parte de los recursos del Estado, y los que provengan de cotizaciones de los usuarios.

PARÁGRAFO: La primera instancia deberá comunicar de esta decisión a las diferentes entidades encargadas de ejecutar las medidas.

SEGUNDO. - Sin condena en costas, por lo expuesto anteriormente.

TERCERO. - Ejecutoriada la presente providencia, remítase al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

HENRY DE JESÚS CALDERÓN RAUDALES
Magistrado Ponente.

Firmado Por:

Henry De Jesus Calderon Raudales

Magistrado

Sala Despacho 003 Civil Familia Laboral

Tribunal Superior De Riohacha - La Guajira

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: **c2bd40fb4af42d327a0798d665e36ad342a99fbf87609d31b24715638fe90692**

Documento generado en 16/12/2022 03:43:05 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>