



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE RIOHACHA
SALA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA – LABORAL.

PAULINA LEONOR CABELLO CAMPO
Magistrada Sustanciadora

Riohacha (La Guajira), veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Radicación: 44- 001- 31- 03- 002- 2013- 00034- 01. Ejecutivo a. OXIGENOS DE COLOMBIA contra SOCIEDAD MEDICA CLINICA DE RIOHACHA.

OBJETIVO

Procede esta Sala Unitaria Civil- Familia - Laboral a desatar el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra el auto adiado dieciocho (18) de febrero de 2020, proferido por el Juzgado Segundo del Circuito de Riohacha- La Guajira, dentro del proceso Ejecutivo de Mayor Cuantía promovido por OXIGENOS DE COLOMBIA contra SOCIEDAD MEDICA CLÍNICA DE RIOHACHA.

ANTECEDENTES:

En el presente asunto, la sociedad OXIGENOS DE COLOMBIA, presenta demanda ejecutiva en contra de la SOCIEDAD MEDICA CLINICA DE RIOHACHA, librándose mandamiento de pago a favor de la parte demandante en la calenda 13 de marzo de 2013.

Mediante escrito de fecha 3 de octubre de 2019, la parte ejecutada solicitó al Despacho el levantamiento de las medidas cautelares frente a los embargos de los pagos realizados por las E.P.S, a favor de la sociedad encartada, bajo la premisa que los recursos del SGSS gozan de inembargabilidad, dada su destinación específica. Además, solicitó una corrección aritmética frente al auto que libró mandamiento de pago.

Corregido el error aritmético, la A quo niega la solicitud atendiendo a que el auto que ordena la medida cautelar fue emitido sin excepción al principio de inembargabilidad, esto es exceptuándose los dineros inembargables. Además, requirió a la EPS COMEVA para que manifestara cuál era el origen de los títulos distinguidos con N° 436030000152345 por valor de \$82.602.326 y 436030000151338, con el fin de decidir si es procedente o no la entrega de los mismos a la demandada.

COMEVA E.P.S., en atención al requerimiento, informó que los dineros girados a favor de CLINICA RIOHACHA, corresponde a pago por concepto de prestación de servicios de salud, que han sido prestados a los asegurados de COOMEVA EPS; que los recursos se giran a favor del prestador, con lo recibido por parte del ADRES por concepto de aseguramiento a los afiliados. En este contexto, se informó al Despacho que los dineros girados a la SOCIEDAD MEDICA CLINICA RIOHACHA, ostentan la calidad de dineros de la salud, y su destinación legal, está enmarcada constitucionalmente.

Mediante auto calendado 18 de febrero de 2020, el A quo determinó, con base en la información suministrada por la EPS, que los dineros embargados, pese a ser recursos de la salud con destinación específica, no se evidenció que correspondiese a ninguno de los rubros en mención, ni señaló que los mismos pertenecieran o fueran girados a su beneficiaria por medio de cuentas marcadas como maestras, como tampoco fueron girados por el ADRES en forma de giro directo a través de cuenta con la referida naturaleza, que son las destinadas para recaudar los recursos públicos que financian la salud. Por otro lado, según el A quo, debe tenerse en cuenta que el crédito objeto del proceso, tiene como origen la prestación del servicio de salud, pues se trata de suministros (oxígeno médico) que fueron vendidos por la entidad ejecutante a la ejecutada para que pudiera prestar el servicio de salud y a la fecha no se ha pagado lo adeudado, es decir, en que se encuentra en curso una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de la salud.

La parte ejecutada recurrió el proveído argumentado que el Despacho no tuvo en cuenta que la EPS COOMEVA informó que los dineros girados a favor de la CLÍNICA RIOHACHA corresponden a pago por concepto de prestación de servicios de salud que han sido prestados a los asegurados de la referida EPS, fueron girados por el ADRES, por ser estos dineros, pertenecientes al SGSS, por lo que según el recurrente, el decreto de dicha medida cautelar coloca en riesgo principios, derechos y valores, a “*modo de ejemplo*”, como el buen funcionamiento de dicha entidad a la prestación de los servicios de salud, igualmente, como el pago a prestadores como son los médicos generales, especialistas, personal de enfermería, proveedores de insumos y materiales médicos quirúrgicos utilizados en la prestación del servicio, lo que conllevaría a no darle aplicación a dicha excepción del principio de inembargabilidad, hasta tanto no se acuda en principio al embargo de los recursos de libre destinación, siempre y cuando no correspondan a recursos calificados como inembargables y de no ser suficientes estos recursos, se podrá acudir a los dineros de destinación específica.

Consideró que el A quo, no tuvo en cuenta todas las pruebas aportadas, impidiendo que la Institución pueda seguir cumpliendo con todas las obligaciones y el giro ordinario del mismo. Por lo anterior, solicita revocar la decisión y en su lugar se ordene levantar las medidas cautelares, como consecuencia se haga entrega a la entidad demandada de cualquier título de depósitos judiciales que se encuentre a órdenes del juzgado, además solicita que se decrete el levantamiento de las medidas cautelares dirigida a las diferentes EPS y entidades de salud, decretadas mediante auto del 23 de enero de 2014.

PROBLEMA JURÍDICO

Procede la Sala resolver en este caso, si cuenta con vocación de prosperidad, los puntos de inconformidad presentados por la parte demandante y en caso afirmativo, si la decisión de primer grado objeto de reproche merece ser revocada, como lo solicita el recurrente.

No observándose causal de nulidad que deba colocarse en conocimiento de las partes o declararse de oficio, se procede a resolver, previas las siguientes. –

CONSIDERACIONES

Sea lo primero indicar que en virtud de lo normado en el art. 320 del CGP *“El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión”* y el 321 numeral 8. *“El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.”*

Aplicando lo anterior al presente asunto, se advierte que el recurso fue interpuesto contra el auto calendarado 18 de febrero de 2020, que negó el levantamiento de las medidas cautelares de embargo y retención que pesan frente a los dineros puestos a disposición del A quo dentro del presente asunto.

Inicia esta sala el análisis de la presente Litis acotando que el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana. Al respecto, la Corte ha sostenido que el principio de la inembargabilidad tiene sustento constitucional en la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y, en general, el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales.

Ahora bien, las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, son variadas y distintas, y obedecen a

rubros ya fiscales ora parafiscales, así: (a) Cotizaciones -CREE-; (b) otros ingresos (incluye rendimientos financieros); (c) Cajas de Compensación Familiar; (d) Sistema General de Participaciones (SGP); (e) Rentas Cedidas; (f) Subcuenta ECAT (SOAT); (g) Subcuenta de Garantía; (h) Excedentes Fin (Adres otrora Fosyga); (i) Regalías; (j) Esfuerzo propio; (k) Recursos de la Nación (Ley 1393 de 2010); (l) Aportes de la Nación (Fosyga).

Dichas vertientes, en tratándose del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, acorde a la Resolución 3042 del 2007, del Ministerio de Protección Social, son entre otras: aportes de solidaridad del régimen contributivo; recursos del Sistema General de Participaciones para Salud (SGPS); recursos obtenidos del Monopolio de Juegos de Azar y Suerte; recursos transferidos por ETESA a los entes territoriales; recursos propios de los entes territoriales; recursos provenientes de Regalías; recursos propios del Fosyga, hoy Adres; recursos del Presupuesto General de la Nación; recursos propios de las Cajas de Compensación Familiar; recursos por recaudo del IVA; recursos por recaudo de CREE; recursos destinado al financiamiento de regímenes especiales; recursos provenientes de Medicina Prepagada, y, recursos provenientes del Sistema de Riesgos Profesionales.

En segundo orden, a fin de que esos recursos cumplan con la destinación específica para la cual son transferidos, y como a bien tuvo señalar el A quo, el Sistema General de Seguridad Social en Salud contempla la existencia de "Cuentas Maestras del Sector Salud" que, conforme al artículo 15 de la Resolución 3042 de 2007 del Ministerio de Protección Social, con que se reglamentó la organización de los Fondos de Salud de los Entes Territoriales, se definen como *"las cuentas registradas para la recepción de los recursos del SGP en Salud y a las cuales ingresarán la totalidad de los recursos de las subcuentas de régimen subsidiado, de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios de la demanda y de salud pública colectiva de los Fondos de Salud de los entes territoriales"*.

Por demás, debe hacerse claridad que una cosa son las cuentas y subcuentas maestras de los entes territoriales (departamentos, distritos o municipios) donde se recauda y giran los dineros de la salud, y otras bien distintas las cuentas inscritas de los beneficiarios de pagos ante la respectiva entidad financiera de la Subcuenta del Régimen Subsidiado, y es a esta última a donde se realiza el pago por transferencia electrónica.

En tercer lugar, que existen "excepciones al principio de inembargabilidad" de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud (son recursos públicos y del Sistema General en Seguridad Social Salud); a manera de ilustración y respecto a ello, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras.

Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. Explicó que si bien la "*regla general*" adoptada por el legislador era la "*inembargabilidad*" de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

La primera de estas excepciones tenía que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera

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

Siguiendo esta línea argumentativa, consideró *“que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”*; premisa a partir de la cual indicó que, *“las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto eran aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”*.

De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de *“una mayor preocupación del constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”*, lo cual supone fortalecer el *“principio de inembargabilidad”* de los recursos del SGP.

Sin embargo, aquella premisa también propende por la conservación de alguna de sus excepciones, cual es *“cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”*; pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos.

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOMEVA EPS -girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del

presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS.

“Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.”

Lo contrario -es decir, entender que el “*principio de inembargabilidad*” cobija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS -públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados”.

Bajo tal premisa, es de recibo de esta sala lo manifestado por el A quo al establecer en el auto cuestionado: *“Por lo anterior, se itera lo señalado al respecto en el auto recurrido en cuanto a que se debe tenerse en cuenta que el crédito que aquí se persigue tiene como origen **la prestación del servicio de salud, pues se trata de suministros (oxígeno médico)** que fueron vendidos por la entidad ejecutante a la ejecutada para que pudiera prestar el servicio de salud y a la fecha no se ha pagado lo adeudado, es decir, en términos generales nos encontramos también frente a una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de la salud, ampliamente estudiados por la Corte Suprema de Justicia–Sala de Casación Civil, por ejemplo en la sentencia STC 4391-2019. Así entonces, aunque con antelación se indicó que las medidas cautelares adoptadas en el presente asunto lo fueron sin excepción al principio de inembargabilidad, el Despacho con fundamento en el artículo 11 del CGP el cual dispone que el Juez debe tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial, considera que al estar acreditada y por tanto existir en el presente asunto una de las situaciones que permiten de manera excepcional el embargo de dineros del SGP dineros destinados a la salud, de entenderse que los dineros puestos a disposición del Despacho son inembargables se debe mantener la cautela a efectos de hacer que opere la mencionada excepción en el sub lite y así la demandante amparada en la misma pueda obtener el pago de los dineros que por prestación de insumos médicos se le adeudan a la fecha” (subraya y negrillas fuera del texto original)*

Las anteriores consideraciones llevan inequívocamente a declarar que la decisión de la A-quo al momento de modificar la medida cautelar ordenada inicialmente fue correcta; puesto precisó, que en principio la medida de embargo debe recaer sobre los recursos de libre destinación, siempre que no correspondan a recursos calificados como inembargables, de los que trata el artículo 134 de la Ley 100 de 1994, ni del sistema de seguridad social en salud como quedó consignado en el auto que libró mandamiento de pago y solo de no ser suficientes

los recursos de libre destinación se podrá acudir a los de destinación específica, siempre y cuando se cumpla con el criterio jurisprudencial antes reseñado. Solo agotados los de libre destinación puede hacer uso de los de destinación específica.

Por lo anteriormente planteado, no observa esta Sala que el recurso de alzada tenga vocación de prosperidad, ni frente al auto de fecha 18 de febrero de 2020, ni frente al auto que decreta las medidas cautelares, por lo que procederá confirmar el auto recurrido

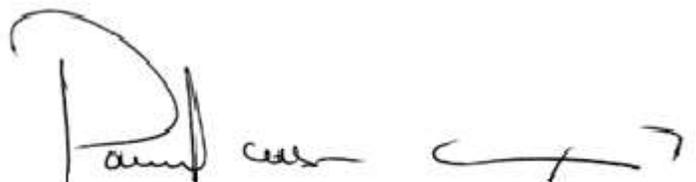
Por lo anteriormente expuesto, esta Sala Unitaria de Decisión Civil. - Familia.-

RESUELVE:

1°.- CONFIRMAR el auto adiado 18 de febrero de 2020, proferido por el Juzgado Segundo del Circuito de Riohacha- La Guajira, dentro del proceso Ejecutivo promovido por OXIGENOS DE COLOMBIA contra SOCIEDAD MEDICA CLÍNICA DE RIOHACHA, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2°.- Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría remítase el expediente al juzgado de origen, para lo de su cargo y competencia.

NOTIFIQUESE,


PAULINA LEONOR CABELLO CAMPO
Magistrada Sustanciadora

