

4

República de Colombia



Departamento Norte de Santander

Tribunal Superior

Distrito Judicial de Cúcuta

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CÚCUTA
SALA CIVIL FAMILIA

Magistrada Sustanciadora: Dra. CONSTANZA FORERO DE RAAD

Ref.: Rad. No. 54-001-3153-007-2017-00541-00
Rad. Interno.: 2018-0345-01

Cúcuta, veintiséis (26) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora contra el auto proferido el 16 de julio de 2018 por el Juzgado Séptimo Civil Circuito de Cúcuta, a través del cual se ordenó reponer parcialmente el auto de fecha 16 de febrero del mismo año por medio del cual se decretaron las medidas cautelares, ordenándose concretamente el levantamiento de las medidas cautelares correspondientes a las cuentas maestras Nos. 205-130057, 205-13003-2, 205-13004-00, 205-22362-1 y 205-22363-9 del Banco de Bogotá. Y Nos. 18939467801 y 18943267002 de Bancolombia, así como las comunicadas mediante oficios Nos. 1856 y 1858 del 13 de abril del año en cita.

Para llegar a tal decisión, la juez de primer grado consideró de manera por demás escueta, que por ser tales cuentas, cuentas maestras, debían desembargarse, trayendo sólo a colación para sustentar su dicho, un pasaje de una providencia de este Tribunal.

Inconforme con tal decisión, el apoderado judicial de la entidad demandante, interpuso el recurso que hoy nos ocupa, fundamentando su inconformidad en que los dineros de la salud para el pago de servicios de

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

salud, originados en contratos o facturas de salud si son embargables, y que en este caso el embargo solicitado tiene su fundamento “en un crédito originado en una de las actividades cubiertas por los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de participación asignadas a salud como lo es el pago por parte de Cafesalud EPS de los servicios de salud prestados a sus afiliados por la ESE Hospital Emiro Quintero Cañizares, generándose de esta forma la excepción al principio de inembargabilidad de estos recursos, que pueden predicarse, en aplicación de los principios jurisprudenciales (sentencia C-793 de 2002)”; igualmente, porque se trata de unos recursos que fueron pero que ya no son responsabilidad de la Nación, por habérselos transferido a favor de la entidad demandada.

CONSIDERACIONES:

El objetivo fundamental de las medidas cautelares es el de asegurar la eficacia práctica de los procesos, y principalmente el de obtener el cumplimiento de las sentencias. El embargo, al igual que todas las demás cautelas, busca asegurar el cumplimiento de una eventual sentencia condenatoria que se dicte contra el demandado que es propietario de los bienes sobre los cuales recae la medida, siguiendo el principio general que pregona que el patrimonio de una persona es la garantía del cumplimiento de las obligaciones que éste contraiga.

Si bien es cierto que conforme a las normas sustanciales y procedimentales civiles esta medida puede recaer sobre diversas clases de bienes corporales o incorporeales, para su decreto deben observarse las excepciones hechas en el artículo 594 del Código General del Proceso, en la Constitución Política y en las leyes especiales que el tema tratan, como lo prescribe esta normatividad.

En efecto, el Código General del Proceso en protección tanto de los recursos del presupuesto de la Nación, como del Sistema General de Participaciones precisó en su artículo 594, que *“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. (...) PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables.”*

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

A su turno, el artículo 63 de la Carta Política, señala que los bienes y rentas de entidades públicas son de carácter inembargable, disposición que fue estatuida, haciendo una interpretación finalística, para proteger los recursos y bienes del Estado en beneficio del interés general.

En desarrollo del precitado artículo 63, el artículo 19 del decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, señala como regla general la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos que lo conforman, incluyendo dentro de esta prohibición, las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la Carta Política, en armonía con los artículos 18 y 57 de la Ley 715 de 2001 que determinan igualmente la inembargabilidad de los dineros correspondientes a educación y salud y propósito general, respectivamente.

El artículo 1º de la mentada ley 715, reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007 señala, que *“El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.”*. Y, el artículo 91, que estos recursos no están sujetos a embargos, y que los mismos son de destinación específica, y que en tal virtud, deben administrarse en cuentas separadas y, por consiguiente respecto de ellos no se predica el principio presupuestal de la unidad de caja; igualmente, que *“estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.”*

El Sistema General de Seguridad Social en Salud, estableció la existencia de «Cuentas Maestras del Sector Salud», con el fin de que sus recursos cumplan con su destinación, cuentas que están definidas en el artículo 15 de la Resolución 3042 de 2007 del Ministerio de Protección Social, 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.”*

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

Haciendo una interpretación sistemática de dichas normas, la H. Corte Constitucional al efectuar el estudio de la inembargabilidad que la misma pregonaba ha considerado, que éste principio no es absoluto, sino que debe armonizarse con los valores, derechos y principios constitucionales.

Sobre el particular, en la Sentencia C-354 de 1997, MP. Antonio Barrera Carbonell, la Corte señaló: *“Corresponde en consecuencia a la ley determinar cuáles son “los demás bienes” que son inembargables, es decir, aquéllos que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante proceso de ejecución contra el Estado. Pero el legislador, si bien posee la libertad para configurar la norma jurídica y tiene, por consiguiente, una potestad discrecional, no por ello puede actuar de modo arbitrario, porque tiene como límites los preceptos de la Constitución, que reconocen principios, valores y derechos. En tal virtud, debe atender a límites tales como: el principio del reconocimiento de la dignidad humana, la vigencia y efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de las personas, el principio de la seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia como medio para lograr la protección de sus derechos violados o desconocidos por el Estado, y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo. Es decir, que al diseñar las respectivas normas el legislador debe buscar una conciliación o armonización de intereses contrapuestos: los generales del Estado tendientes a asegurar la intangibilidad de sus bienes y recursos y los particulares y concretos de las personas, reconocidos y protegidos constitucionalmente”*

Más adelante, al tratar el tema de los Recursos del Sistema General de Participaciones, la Corte recordó, que si bien el legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación, también lo es que la jurisprudencia ha fijado algunas excepciones respecto de ella, diciendo, que *“La primera excepción tiene 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 regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. (...) Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la*

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. ...”¹

Agregando 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 manera que, la Honorable Corte Constitucional desde tiempo atrás ha venido pregonando que esta inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluta, fijando en atención a ello unas excepciones, las cuales, como se dijera en la sentencia C-793 de 2002, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, son aplicables también respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones cuando el embargo se decreta para garantizar obligaciones derivadas de la misma actividad sobre la que se ejerce la medida, precisando que “Siguiendo esta línea, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables. La Corte insistió en que la regla general es la inembargabilidad, pero de nuevo aceptó el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable).”.

Surge claro entonces, que existen excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud, tal y como lo ha venido sosteniendo de manera reiterada en múltiples sentencias dicha Corporación, entre otras en las 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-539 de 2010 y C-313 de 2014.

Bajo esa misma línea argumentativa la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia precisó, que “Una de dichas excepciones es la concerniente con «la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo (...) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los

¹ Sentencia Corte Constitucional C-1154 de 2008

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

recursos del SGP (...)» [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]» (CSJ STC16197-2016, 9 nov. 2016, rad. 2016-03184-00).

Así mismo, la Sala Penal de la susodicha Corporación, despejando cualquier duda, en Auto que dictara el 29 de julio de 2015, dentro del radicado 44031, y que fuere traído a colación en la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil con ponencia de la H. Magistrada Margarita Cabello Blanco, el 7 de junio de 2018, dentro del expediente STC 7397-2018, radicación n.º 11001-02-03-000-2018-00908-00, señaló, que *“ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como lo indicó el apelante, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de “una mayor preocupación del constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”, lo cual supone fortalecer el “principio de inembargabilidad” de los recursos del SGP.*

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

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPS-S - girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS. Obsérvese lo señalado en el texto normativo: “Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables. “Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

“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.”.

A la luz de estos planteamientos legales y jurisprudenciales no cabe la menor duda, que los recursos que posea la empresa demandada en las cuentas bancarias embargadas, dentro de las que se pueden encontrar las que contienen los girados del SGP, pueden ser objeto de la medida cautelar decretada, toda vez que en este proceso se persigue el pago de las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos precisamente en cumplimiento de servicios de salud prestados por la ESE Hospital Emiro Quintero Cañizares a los afiliados del Sistema de Seguridad Social en Salud de Cafesalud EPS, circunstancia que como puede verse se subsume en la excepción al principio de inembargabilidad de estos recursos, a la que hemos venido haciendo alusión a lo largo de esta providencia.

No sobra decir, que si bien la entidad demandada aduce la retención de dineros procedentes de cuentas maestras del Banco Bogotá y Bancolombia, lo cierto es que revisado el plenario no se observa que esas entidades financieras hayan aplicado la medida sobre alguna cuenta.

Ya para concluir sea del caso señalar, que para cuando se decrete una medida cautelar de embargo sobre bienes inembargables, como sería el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones, el Ministerio de Salud y de la Protección Social emitió la Circular 0024 del 25 de abril de 2016, en la

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta
Sala Civil Familia

Rdo. Interno 2018-0345-01

que señala, que para su procedencia “i) *Las autoridades judiciales o administrativas que tengan en su conocimiento procesos en los que se soliciten medidas cautelares sobre bienes considerados inembargables, en caso de decretarlas, deberán sustentar la procedencia de la excepción a la regla de inembargabilidad.* ii) *Las entidades responsables de dar cumplimiento a las órdenes de embargo se abstendrán de cumplirlas si no se les indica el fundamento de la excepción, y en tal caso, deberán informar sobre el no acatamiento de la medida, en respuesta a lo cual, la autoridad que la decretó, deberá pronunciarse sobre si procede alguna de las excepciones.*”, parámetros que deben seguirse por parte de los operadores judiciales en aras de una pronta y cumplida justicia.

Sin necesidad de más consideraciones, habrá de revocarse el auto apelado en todas y cada una de sus partes, por no tener sustento legal ni probatorio alguno, para en su lugar, mantener las medidas de que da cuenta el auto impugnado.

En mérito de expuesto LA SUSCRITA MAGISTRADA SUSTANCIADORA
DE LA SALA CIVIL-FAMILIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
DE CÚCUTA

RESUELVE:

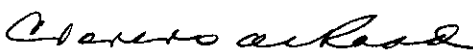
PRIMERO: REVOCAR en todas y cada una de sus partes el auto apelado de fecha y origen y contenido inicialmente anotado, por no tener sustento legal y probatorio alguno. En su lugar,

SEGUNDO: ABSTENERSE de levantar las medidas de que da cuenta el auto impugnado, debiendo en consecuencia mantenerlas tal y como habían sido decretadas en el auto de fecha 16 de febrero de 2018.

TERCERO: Sin costas en esta instancia por no haber lugar a ellas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, por la Secretaría de la Sala remítase la presente actuación al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CONSTANZA FORERO DE RAAD
Magistrada