

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CINCUENTA CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veintidós (2022)

Ejecutivo No.37-2020-00739

Decide el juzgado el recurso de alzada interpuesto por la ejecutante en contra del auto adiado el 19 de octubre de 2021 emitido por el Juzgado 37 Civil Municipal de esta ciudad, mediante el cual resolvió el recurso de reposición y en subsidio el de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto fechado el 17 de febrero de 2021 a través del cual fueron decretadas medidas cautelares, y en su lugar, dejo sin valor y efecto dicha decisión.

ANTECEDENTES

1. El recurso¹

Expuso la apelante que las Instituciones Prestadoras del servicio de salud hacen parte del sistema general de seguridad social como entidades encargadas del otorgamiento de este servicio a sus afiliados y beneficiarios, de ahí que en desarrollo de su objeto suscriben contratos para que este sea cumplido, de lo que recibe una contraprestación aparte de la que es recaudada por contribuciones fiscales conocidos como pagos moderadores en los términos del art. 187 de la Ley 100 de 1993. De ahí que, es evidente que son inembargables los recursos que financian la salud en los términos que dispuso el art. 25 de la ley 1751 de 2015, al tener carácter público y destinación específica.

Agrega que el régimen contributivo funciona bajo el aporte de sus afiliados, y el subsidiado con los recursos enlistados en el art. 214 de la ley 100 de 1993, en tanto, las IPS reciben recursos de las EPS o entidades territoriales con ocasión a los contratos de prestación de servicios de salud. No obstante, la demandada al ser una IPS de carácter privado no administra recursos públicos y no se financian del presupuesto nacional, en tanto funciona con los propios generados por la venta de servicios de salud a las administradoras del sistema de salud en desarrollo de su objeto social.

Memora que los pagos que recibe la demandada como contraprestación una vez ingresan a su patrimonio pierden su carácter de recurso público al financiar una actividad empresarial sometida a la libre competencia. Precisiones de las que concluye que la demandada administra recursos propios embargables, obtenidos en el ejercicio lícito de las actividades que constituyen su objeto social y excepcionalmente recursos públicos con destinación específica, por lo que no todos los recursos depositados en las cuentas de ahorros tienen el carácter de inembargables, en tanto no todos se destinan para prestar el servicio de salud.

2. Oposición

Dentro del término de traslado la contraparte no hizo pronunciamiento alguno, pese a que el recurso de alzada le fue remitido copiado a su correo electrónico tal y como se observa en el archivo digital No.29.

¹ Archivo digital No. 27

CONSIDERACIONES

Para la resolución del problema planteado se procede a realizar un recuento normativo aplicable al presente asunto.

De la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Establece el artículo 63² de la Constitución Política que los recursos públicos son, por regla general, inembargables, estableciéndose además en el artículo 48³ de su mismo cuerpo normativo que los recursos específicos de la seguridad social no pueden destinarse ni utilizarse para fines distintos a aquellas.

Este principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de seguridad social es reiterado en el artículo 9⁴ de la Ley 100 de 1993 y dispone además en su artículo 182⁵ que las cotizaciones que se recauden a través de los ingresos de las EPS pertenecen al Sistema General de Seguridad Social y son independientes del resto de bienes y rentas de las entidades.

En tal sentido el artículo 19⁶ del Decreto 111 de 1996 estatuye la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y la obligación de las autoridades judiciales de abstenerse de decretar medidas cautelares sobre tales recursos, lo que es reiterado en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 – el que además prohíbe la unidad de caja con los otros recursos de la entidad del sistema de salud en el artículo 21⁷ del Decreto Ley 28 de 2008 y en el artículo 2.6.1.2.7.⁸ del Decreto 780 de 2016.

² Artículo 63: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”

³ Artículo 48: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”

⁴ Artículo 9: “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.”

⁵ Artículo 182: “Las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el Plan de Salud Obligatorio para cada afiliado, el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a cada Entidad Promotora de Salud un valor per cápita <sic>, que se denominará Unidad de Pago por Capitación UPC. Esta Unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud<4>, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud<1>.

PARÁGRAFO 1o. <sic> Las Entidades Promotoras de Salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad.”

⁶ Artículo 19: “Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.”

⁷ 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.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.”

⁸ Artículo 2.6.1.2.7: “Inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado. De conformidad con lo establecido en el Parágrafo 2 del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, los recursos a que refiere el presente Capítulo por tratarse de recursos de la Nación y de las entidades territoriales para la financiación del Régimen Subsidiado, son inembargables.”

El artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 ratifica la inembargabilidad de estos recursos, al advertir 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.”*

No sobra recordar que los recursos del sistema de seguridad social en salud son administrados actualmente por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, creada mediante el artículo 66⁹ de la Ley 1753 de 2015, como entidad adscrita al Ministerio de Salud. Con ello, en línea con lo expuesto, el artículo 2.6.4.1.4. del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 2 del Decreto 2265 de 2017 estableció que *“Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.”*

Este mismo Decreto 2265 de 2017 que adicionó a Decreto 780 de 2016 dispuso que los recursos de las cotizaciones y aportes al SGSSS son los provenientes de: (i) cotizaciones de afiliados al régimen contributivo, (ii) aportes adicionales de los afiliados, (iii) cotizaciones de los afiliados a regímenes especiales y de excepción con relación laboral o ingresos adicionales sobre los que esté obligado a cotizar; (iv) aportes de solidaridad de los regímenes especial y de excepción, (v) intereses de mora por pago extemporáneo de cotizaciones y aportes al Sistema, y (vi) los demás que defina la Ley (artículo 2.6.4.2.1.1.).

Dichos recursos son recaudados por las EPS y las EOC (Entidades Obligadas a Compensar) ante ADRES, quienes para el efecto deben dar apertura de cuenta maestra a nombre y en beneficio de esta última en las entidades bancarias vigiladas por la Superintendencia Financiera que cumplan con los requisitos de registro y reporte de información que defina ADRES (artículo 2.6.4.2.1.3. *ibídem*¹⁰). Tales cuentas con utilizadas exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo y son independientes de aquellas en las que las EPS y las EOC manejen los demás recursos (inciso segundo del artículo 2.6.4.2.1.2.¹¹).

En el régimen subsidiado de salud se 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"*.

9 Artículo 66: "Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente."

10 "ARTÍCULO 2.6.4.2.1.3. Condiciones para la apertura de las cuentas maestras de recaudo de las cotizaciones en las EPS y EOC. La apertura de las cuentas maestras se hará por las EPS y EOC a nombre de la ADRES en entidades bancarias vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia que cumplan con los requisitos de registro y reporte de información que para el efecto defina la ADRES."

11 "ARTÍCULO 2.6.4.2.1.2. Recaudo de las cotizaciones al SGSSS. El recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las Entidades Promotoras de Salud - EPS y Entidades Obligadas a Compensar - EOC ante la ADRES, conforme con los parámetros que dicha entidad defina para el efecto."

La cuenta registrada debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS y EOC manejen los demás recursos."

Ahora bien, a pesar de la regla general de inembargabilidad de los recursos del sistema de seguridad social y en específico, del sistema de seguridad social en salud, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, existen excepciones. Al respecto la Corte Suprema de Justicia¹² recordó que una de estas excepciones 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, 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)”.

5.2. De otra parte, 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 su parte, el numeral 1 del artículo 594 del Código General del Proceso, también establece la inembargabilidad de *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*, entre los que se encuentran, por supuesto, los recursos del Sistema de Salud, advirtiendo al servidor judicial, en su párrafo, de abstenerse de decretar órdenes de embargo y en el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, el deber de invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

En tanto, si no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden judicial o administrativa de embargo se podrá abstener de cumplirla, caso en el cual deberá informar al día hábil siguiente sobre el hecho del no acatamiento de la medida a la autoridad que la decretó, en razón a la calidad de inembargables de los recursos afectados. Cumplido lo anterior, la entidad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la

¹² Sentencia STC7397-2018.

fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad, y si al cabo de tres días hábiles el destinatario no recibe oficio alguno, se entenderá revocada la cautela.

Por ende, si la autoridad insiste en ordenar la medida de embargo el destinatario la cumplirá, pero congelará los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se debitó en razón del embargo; y, en todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

Pese a ello, el artículo 597, numeral 11, el Código General del Proceso contempla que las medidas cautelares impuestas podrán ser levantadas a solicitud del Procurador General de la Nación, el Ministro del respectivo ramo, el Alcalde, el Gobernador o el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando recaigan sobre recursos de la seguridad social, y como consecuencia del embargo se produzca insostenibilidad fiscal o presupuestal del ente demandado.

Bajo esos postulados, encuentra el Juzgado que el recurso de alzada se encuentra llamado a prosperar como pasa a exponerse.

Ingeniería Eléctrica Martínez S.A.S. a través de apoderado judicial acudió a la vía ejecutiva en contra de Remy IPS S.A.S. persiguiendo el pago de las obligaciones contenidas en 10 facturas de venta aportadas como base de recaudo, solicitando desde la presentación de la demanda el decreto de medidas cautelares consistentes en el embargo y la retención de los dineros que la demandada llegara a obtener en las entidades financieras DAVIVIENDA, BANCO POPULAR, BANCOLOMBIA, BBVA, BANCO OCCIDENTE, BANCO CAJA SOCIAL, BANCO AGRARIO, BANCO AV VILLAS, BANCO DEBOGOTA, BANCO COOMEVA, FALABELLA, BANCAMIA, BANCO COLPATRIA, BANCO MUNDO MUJER, y, JURISCOOP

Frente a lo anterior, el Juzgado de primer grado por autos del 17 de febrero de 2021 procedió a librar mandamiento de pago y accedió al decreto de dicha cautela. Así las cosas, tal y como lo concluyó el a quo en su oportunidad, está acreditado que el objeto social de la demandada conforme el certificado de existencia y de representación legal que fue aportado como anexo del líbello de la acción, consiste en *ser una institución prestadora en salud, con atención en pacientes con alteraciones en salud mental, promoción y prevención de las mismas, atención a pacientes en consumo de sustancias psicoactivas, hospitalización de pacientes con alteraciones psiquiátricas.*

Evento del que se colige en línea con lo atrás señalado, que se trata de una institución que presta un servicio público esencial como lo es el de la salud, y que bajo su nombre y administración tiene recursos amparados bajo dicha índole y destinación, así como de naturaleza propia. Circunstancias estas que en nada impiden el decreto de las medidas cautelares requeridas por la parte ejecutante.

Lo anterior tiene fundamento en que lo que marca el hito de embargabilidad o no de bienes de la ejecutada no es la calidad de dicha entidad ni la función que ejerce, si no la naturaleza y/o destinación de los recursos sobre los cuales recae la medida solicitada.

De ahí que, si bien encuentra el Juzgado que como anexo del recurso de reposición interpuesto por la demandada en contra del auto a través del cual fueron decretadas medidas cautelares dentro del asunto el 17 de febrero de 2021 se aportaron comunicados emitido por Davivienda y Bancolombia con destino al Juzgado Promiscuo Municipal de Sasaima, donde indicaron la imposibilidad de proceder con las cautelas ordenadas dado que las cuentas manejadas ante dichas entidades por la demandada REMY IPS S.A.S. administran recursos de carácter inembargable, sin que se hiciera distinción respecto a una cuenta en específico, lo cierto es que, frente a las demás instituciones financieras señaladas en el escrito de cautelas, no encuentra el Juzgado fundamento alguno por el cual no deba accederse al decreto pedido.

De ahí que, el Juez de primer grado conforme las normas procesales en comento, al momento de su decreto y efectuar la respectiva comunicación, debe hacer una salvedad respectiva para que no se cobijen recursos de naturaleza inembargable. Y ahora al margen de ello, no es menos cierto que la entidad destinataria de las cautelas puede a su vez abstenerse de hacerlas efectivas si advierte que estas recaen sobre recursos de naturaleza inembargable, evento en el cual procederá a comunicar a la entidad que la decretó en los términos del art. 594 del estatuto procesal a efectos de que se decida sobre su continuidad o no.

Así las cosas, el Juzgado revocará la determinación emitida por el Juzgado de primera instancia consistente en negar el decreto de las medidas cautelares sobre dineros de la demandada que reposen en las entidades financieras, con la salvedad de tenerse en cuenta lo ya informado por Davivienda y Bancolombia. Así mismo, dado el efecto que esta determinación conlleva sobre el auto fechado el 17 de febrero de 2021, este se adicionará en el sentido de incluirse que el oficio que se libre a las entidades bancarias deberá contener la información allí referenciada, así como la salvedad de que las medidas no recaerán sobre bienes de naturaleza inembargable.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 50 Civil del Circuito **RESUELVE:**

1. **REVOCAR** por las razones expuestas en este proveído, el auto adiado el 19 de octubre de 2021 emitido por el Juzgado 37 Civil Municipal de esta ciudad.
2. En su lugar, **ADICIONAR** el auto fechado el 17 de febrero de 2021, en el sentido de incluirse que el oficio que se libre a las entidades bancarias deberá contener la información allí referenciada, así como la salvedad de que las medidas no recaerán sobre bienes de naturaleza inembargable.
3. Abstenerse de condenar en costas por no aparecer causadas.
4. Devolver las diligencias al Juzgado de primer grado para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

PILAR JIMENEZ ARDILA
JUEZ

JST

Firmado Por:

**Pilar Jimenez Ardila
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 050
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **b89d4cb479265d21a6d6e188a363c560e91141cc98b085990669845fe589f2e9**

Documento generado en 03/06/2022 04:40:44 PM

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