REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA

Barranquilla, D. E. I. P., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

Se deciden los recursos de apelación interpuestos por las sociedades Medicina Alta Complejidad S.A. y Clínica La Milagrosa S.A. frente a los tres autos fechados "septiembre 23 de 2019" proferidos por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla en el proceso ejecutivo de Medicina Alta Complejidad S.A. con las demandas acumuladas por dicha Clínica La Milagrosa S.A. en contra de la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada Comparta EPS-S

Remitió el Juzgado del conocimiento tres juegos de copias, de dos cuadernos cada uno, en forma separada, para tramitar los recursos de apelación interpuestos por las ejecutantes contra tres providencias simultaneas que se expidieron el 23 de septiembre de 2019; los cuales fueron identificados en tres actas de reparto, recibiendo un código de radicación diferente cada uno de ellos; sin embargo, al leer la parte resolutiva de cada una de esas providencias se aprecia que contienen la misma e idéntica decisión, por lo que se procederá a la unificación de esos recursos para resolverlos en un único auto.

ANTECEDENTES

De acuerdo a lo existente en esos seis cuadernos de copias, pueden ser planteados así

1º) Cuaderno llamado: "medidas cautelares" entendiéndose que corresponde a la demanda principal instaurada por Medicina Alta Complejidad S.A.: mediante el auto de septiembre 24 de 2018, el Juzgado, ordenó el embargo de los dineros a girar a la demandada por una serie de entidades públicas (la Adres, Dos ministerios y varios Entes Territoriales y los dineros depositados en cuentas bancarias de 14 entidades financieras; ordenando a los Tesoreros o Pagadores y a esos Bancos explicar la procedencia de esos dineros, su naturaleza y destinación, limitando las medidas a la suma de $ 950.000.000.00; recibiéndose las respuestas de los Bancos Sudameris, Occidente, Davivienda, Santander, Bancoomeva; de la Gobernación del Cesar, el Municipio de Valledupar, el Distrito de Barranquilla, la Adres, la Tesorería de Bucaramanga, y de los Ministerios de Hacienda y de Salud; en el auto de enero 18 de 2019, se negaron unos requerimientos solicitados por la ejecutante, pero en el auto de 14 de febrero de ese año, se ordenó la insistencia en la realización de la medida frente a algunas entidades, se negó con respecto a otras y se requirió a otras; recibiéndose otras respuestas de Colpatria, Alcaldía de Soledad, Banco de Occidente (que procedió a congelar recursos hasta los $

950.000.000.00), la Tesorería de Riohacha, Departamento del Atlántico, Bancoomeva, Ministerio de Salud, Baco de Bogota y la Adres {véase nota1}

2º) Cuaderno llamado "incidente de desembargo" entendiéndose que corresponde a la demanda principal instaurada por Medicina Alta Complejidad S.A.: en marzo de 2019, la demandada solicitó el levantamiento de los embargos por tratarse de recursos públicos inembargables con destinación específica provenientes del Presupuesto Nacional y del Sistema General de Participaciones del Sector Salud, de dicha solicitud se dio traslado a la demandante auto del 13 de marzo de 2019, recibiéndose la respuesta correspondiente, en auto de 29 de abril del mismo año, se ordenó oficiar a las entidades destinataria de las medidas, para que indicaran si los bienes correspondientes tienen el carácter de inembargables y a la misma demandada indicar los bienes de esa característica afectados por esa medida y que aporte las pruebas correspondientes, recibiéndose el memorial de la demandada, una respuesta del Banco de Occidente y, en el auto de 23 de septiembre de 2019, se levantó la medida cautelar en unas cuentas específicas de los bancos BBVA S.A y Occidente S.A. Contra esta decisión se interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación por parte de la demandante y en el auto de 23 de octubre de ese mismo año, se mantiene la decisión y se concede el recurso de apelación, en el efecto devolutivo {véase nota2}.

3º) Cuaderno llamado: "medidas cautelares demanda acumulada # 1": mediante el auto de febrero 26 de 2019, el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla, ordenó el embargo de los dineros a girar a la demandada por una serie de entidades públicas solicitando a los Tesoreros o Pagadores explicar la procedencia de esos dineros, su naturaleza y destinación y los dineros depositados en cuentas bancarias de diversas entidades financieras ordenando que lo retenido se debe congelar en cuenta especial en la misma entidad, limitando las medidas a la suma de $ 650.000.000.00; solo aparecen las respuestas de la Tesorería del Municipio de Sincelejo, del Ministerio de Hacienda y del Banco de Occidente {véase nota3}

4º) Cuaderno llamado "incidente de desembargo" demanda acumulada # 1": el 13 de marzo de 2019, la demandada solicitó el levantamiento de los embargos por tratarse de recursos públicos inembargables con destinación específica provenientes del Presupuesto Nacional y del Sistema General de Participaciones del Sector Salud, de dicha solicitud se dio traslado a la demandante en la misma fecha, recibiéndose la respuesta correspondiente, en auto de 29 de abril del mismo año, se ordenó oficiar a las entidades destinataria de las medidas, que indicaran si los bienes correspondientes tienen el carácter de inembargables y a la misma demandada indicar los bienes de esa característica afectados por esa medida y aporte las pruebas correspondientes, recibiéndose el memorial de la demandada. y, en el auto de 23 de septiembre de 2019, se levantó la medida cautelar en unas cuentas específicas de los bancos

[1] Folios 3-4, 70, 73-85, 88-100, 135-146, 147, 163-175, 237-274, en las copias de este cuaderno de medidas cautelares
[2] Folios 1-14, 15, 19-76, 77-78, 79-85, 103-167, 168-176, 177-239 de este cuaderno de incidente de desembargo.
[3] Folios 3-4, 63, 66-70 de las copias del cuaderno de medidas cautelares de la demanda acumulada # 1

BBVA S.A y Occidente S.A. Contra esta decisión se interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación por parte de la demandante y en el auto de 23 de octubre de ese mismo año, se mantiene la decisión y se concede el recurso de apelación, en el efecto devolutivo {véase nota4}.

5º) Cuaderno llamado: "medidas cautelares demanda acumulada # 2": mediante el auto de junio 17 de 2019, el Juzgado ordenó el embargo de los dineros a girar a la demandada por una serie de entidades públicas y los dineros depositados en cuentas bancarias de diversas entidades financieras ordenando explicar la procedencia de esos dineros, su naturaleza y destinación y que lo retenido se debe congelar en cuenta especial en la misma entidad, limitando las medidas a la suma de $ 1.800.000.000.00. {véase nota5}

6º) Cuaderno llamado "incidente de desembargo" entendiéndose que corresponde a demanda acumulada # 2": la demandada solicitó el levantamiento de los embargos por tratarse de recursos públicos inembargables con destinación específica provenientes del Presupuesto Nacional y del Sistema General de Participaciones del Sector Salud, en el auto de julio 23 de 2009 de dicha solicitud se dio traslado a la demandante y se le ordenó indicar los bienes de esa característica afectados por esa medida y aportar las pruebas correspondientes, aparece una copia de la respuesta dada al auto de 29 de abril de ese año del trámite de la solicitud frente a Medicina Alta Complejidad S.A. Y, en el auto de 23 de septiembre de 2019, se levantó la medida cautelar en unas cuentas específicas de los bancos BBVA S.A y Occidente S.A. Contra esta decisión se interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación por parte de la demandante y en el auto de 23 de octubre de ese mismo año, se mantiene la decisión y se concede el recurso de apelación, en el efecto devolutivo {véase nota6}.

CONSIDERACIONES

De conformidad con las reglas del artículo 464 numeral 5º {véase nota 7} del Código General del Proceso, las medidas cautelares en los procesos ejecutivos con acumulación de demandas conforman una Unidad de Caja, es decir todas ellas comparten la misma suerte y han de distribuirse entre todos los acreedores con independencia de quien las hubiera solicitado u obtenido su materialización, por lo que no es pertinente la creación de cuadernos separados para el trámite de las peticiones efectuadas en cada demanda y volver a ordenar lo ya ordenado; en principio bastaría indicar al destinatario de la orden inicial que se ha incrementado el límite de la medida, sin necesidad de volver a disponer lo mismo, una y otra vez, para cada nuevo

[4] Folios 1-10, 11, 12-67, 74-75, 96-103, 106-114, 115-170, 171-177 del cuaderno de incidente de desembargo de la demanda acumulada # 1.
[5] Folios 3-4 de las copias del cuaderno de medidas cautelares de la demanda acumulada # 2
[6] Folios 1-9, 10, 11-18, 20-27, 28-91 del cuaderno de incidente de desembargo de la demanda acumulada # 2.
[7] Artículo 464. Acumulación de procesos ejecutivos. Se podrán acumular varios procesos ejecutivos, si tienen un demandado común, siempre que quien pida la acumulación pretenda perseguir total o parcialmente los mismos bienes del demandado.
Para la acumulación se aplicarán las siguientes reglas:
5. Los embargos y secuestros practicados en los procesos acumulados surtirán efectos respecto de todos los acreedores. Los créditos se pagarán de acuerdo con la prelación establecida en la ley sustancial.

acreedor que comparece al proceso ni tampoco es acertado ni adecuado, cuando los bienes perseguidos son los mismos, el solicitar y resolver sobre su levantamiento en forma independiente y separada para cada una de las demandas, ello solo redunda en mayor esfuerzo y trabajo para la Rama Judicial y en ocasiones confusión y descoordinación en los destinatarios de las decisiones judiciales.

Revisados los tres memoriales de solicitud de levantamiento de medidas cautelares allegados por la demandada, palabras más o menos son similares porque se fundamentan en los mismos supuestos de hecho y derecho, en la alegación la calidad de inembargables de los recursos que se pretendieron recaudar para cada una de las demandas por ser recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dando por resultado que las consideraciones del Juez son igualmente similares y el tenor de la parte resolutiva de los tres autos recurridos es la misma, dado que en cada una de ellas el Juzgado se pronunció expresamente con respecto al levantamiento de las medidas cautelares sobre lo que denominó Cuentas Maestras de la demandada, identificadas como las cuentas corrientes 474019007, 474019015 y 474019023 del Banco BBVA y la cuenta corriente 657040507 del Banco de Occidente.

Si bien es cierto, que al presente recurso no se remitieron las copias de los cuadernos de las demandas de este proceso (al parecer ninguna de las partes consideraron necesario solicitar la complementación correspondiente), de lo planteado en el numeral 1º del acápite "Situación Fáctica" de los tres memoriales de solicitud de levantamiento de las medidas cautelares y en las varias respuestas y de la Certificación de "Cuentas Maestras" [véase nota8] de la misma expedida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, se establece que la aquí demandada no es una "Entidad Estatal", sino es una Empresa Promotora de Salud del Régimen Subsidiado de carácter Particular.

En ese mismo documento de la ADRES se indica que los dineros depositados en esas "Cuentas Maestras" no son parte del patrimonio de las EPS a nombre las cuales se crean ellas, sino que siguen siendo "recursos públicos", lo cual efectivamente se establece de las normas actuales de la ley 1751 de 2015 y el decreto 2265 de 2017.

En la sentencia C-607-2012 del 1 de agosto de 2012, la Corte Constitucional, ratificó su criterio de que los recursos del Sistema de Seguridad Social, tienen el carácter de parafiscales y no son parte del patrimonio de las Entidades Promotoras de salud, expresando:

> "Como es sabido, los recursos parafiscales "son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa"[29], por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos. Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes

[8] Véase por ejemplo, el ejemplar remitido por el banco de Occidente, con el memorial del 4 de septiembre de 2019 que fue anexado al cuaderno de incidente de desembargo de la demanda principal a Folios 103-133, especialmente los 124-127.

[29] Sentencia C-152/97, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía

> del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado" [véase nota 9]

Si se miran algunos de los precedentes jurisprudenciales a que hacen referencia los impugnantes, se establece que ellos hacer referencia a excepciones a la inembargabilidad de los bienes del Estado o de entidades públicas cuando se trata de procesos ejecutivos en contra de Entidades Públicas y para el recaudo de las obligaciones de esas mismas entidades.

Las sentencias de tutela T-531/99, T-539/02, hacen referencia al Principio de Inembargabilidad de Bienes del Estado en Procesos de Ejecución contra Entidades Publicas

Si se observan los cargos efectuados en contra del artículo 21 del Decreto 28 de 2008 que motivaron la expedición de la sentencia C-1154/08 [véase nota 10] que concluyeron con la decisión de:

> "Declarar **EXEQUIBLE**, en lo acusado, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva **entidad territorial** no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica." (Resaltados de este funcionario)

Se advierte que estaban planteados bajo el supuesto de que las acreencias a cargo de esas entidades territoriales iban a quedar insolutas e impagas, entre otras cosas señalando "… que cuando el Estado es deudor del administrado se le dispensa un trato favorable o de inmunidad frente a su presupuesto, mientras que si el deudor es el administrado se le desfavorece porque la totalidad de su patrimonio es la prenda general de garantía, sin que se observe ninguna justificación para ello" (sic).

Por ello, la remisión que hace la sentencia C-313-14, a dicha sentencia C-1154 de 2008 al estudiar la exequibilidad de lo que finalmente se convirtió en el artículo 25 [véase nota 11] de la ley 1751 de 2015, "Estatutaria por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", sobre los límites a la inembargabilidad de los recursos de la salud debe igualmente entenderse frente a obligaciones asumidas por el Estado.

---

[9] Referencia: expediente D-8857 Demanda de inconstitucionalidad contra Artículo 3 (parcial) del Decreto Ley 1281 de 2002 Demandante: Danny Manuel Moscote Aragón Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[10] Referencia: expediente D-7297 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) del Decreto 28 de 2008, "*por el cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones*". Actor: Silvio Elías Murillo Moreno Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

[11] Artículo 25. Destinación e Inembargabilidad de los Recursos**.** 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 la Sentencia C-192/05, para estudiar los límites o excepciones de la inembargabilidad del presupuesto de la Nación, con respecto a sus propios precedentes {véase nota 12}, la Corte Constitucional en sus consideraciones expresa:

> A su vez, el último pronunciamiento de la Corte sobre el tema, corresponde a la sentencia C-566 de 2003, MP, doctor Alvaro Tafur Galvis, en la que la Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones, que, según tal disposición, su inembargabilidad era absoluta. La Corte declaró la exequibilidad de la disposición, bajo los siguientes entendidos, en la parte resolutiva de la providencia :
>
> "Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos formulados, la expresión *"estos recursos no pueden ser sujetos de embargo"* contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, **en el entendido** que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.
>
> Así mismo **en el entendido** que en el caso de los recursos de la Participación de Propósito General que, de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª destinen al financiamiento de la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a las mismas reglas señaladas en el párrafo anterior, sin que puedan verse afectados con embargo los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el Legislador, ni de las participaciones en educación y salud." (sentencia C-566 de 2003, MP, doctor Alvaro Tafur Galvis)

Se anexaron unas copias de unas providencias de la Sala Especializada Civil Familia de este Tribunal Superior de Barranquilla señalándolos como precedentes con respecto a este asunto, pero al leerlos se aprecia que los autos de 6 y 31 de octubre de 2016 fueron proferidos en procesos ejecutivos en contra del Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia, el de julio 21 de 2010 en contra del entonces Instituto de los Seguros Sociales y el de julio 3 de 2012 en contra del Departamento del Atlántico, Secretaría de Salud Departamental.

En ese orden de ideas, no es procedente, utilizar las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, para obtener dineros conque pagar deudas de una entidad particular, recuérdese que de acuerdo a lo establecido en el artículo 599 del Código General del proceso, las medidas cautelares en un proceso ejecutivo solo pueden recaer sobre los bienes de propiedad del ejecutado.

---

[12] Referencia: expediente D-5375 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 de la Ley 848 de 2003 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004." Actor: Carlos Edward Osorio Aguiar Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

Por estas razones se confirmará la decisión recurrida.

Dado que a las demandantes recurrentes les correspondió asumir el pago de las expensas de las reproducciones de las copias para el trámite de este recurso, debe reiterarse esa situación efectuando a su cargo la condena al pago de las costas generadas por esta instancia, al haber sido vencidas en la presente providencia; empero no se señala suma alguna por concepto de Agencias en Derecho, dado que la contraparte no actuó en la misma.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla en Sala Segunda de Decisión Civil- Familia

RESUELVE:

1º) Unificar el trámite de los recursos de apelación con los códigos únicos de radicación 08-001-31-53-013-2018-00229-01, 08-001-31-53-013-2018-00229-02 y 08-001-31-53-013-2018-00229-03 y referenciados internamente en esta Sala Especializada: 42660, 42661 y 42662; por Secretaría háganse las anotaciones correspondientes en los libros de Radicación y en el Sistema Tyba.

2º) Confirmar los tres autos de septiembre 23 de 2019 proferidos por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla en el trámite de los llamados "incidentes de desembargo", por las razones antes expuestas.

2º) Condenase al pago de las costas de segunda instancia a las recurrentes; sin señalamiento de Agencias en Derecho.

Por Secretaría, désele cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 326 del Código General del Proceso. Ejecutoriado este proveído vuelva el expediente a la oficina de origen.

Notifíquese y Cúmplase

Alfredo Castilla T
ALFREDO DE JESUS CASTILLA TORRES
(Firmado)