



REPUBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO

Neiva, ocho (08) de julio de dos mil veintidós (2022)

A S U N T O :

Se encuentra al despacho el presente proceso Ordinario Laboral en ejecución de sentencia promovido a través de apoderado judicial por la señora SANDRA ZAPATA ZAPATA en contra de la EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD EMCOSALUD, con el fin de decidir lo que en derecho corresponda acerca del recurso de reposición y en subsidio apelación formulado por la parte demandada frente al auto de fecha 18 de marzo de 2022, que decretó la práctica de medidas cautelares.

FUNDAMENTOS DEL RECURSO:

Manifiesta la parte inconforme, en síntesis, que la señora Juez pasa desapercibido que el decreto de embargo y retención de los recursos, créditos, facturas o cuentas por pagar existentes a su favor y a cargo de las entidades del sector salud relacionadas en el numeral primero del auto objeto de repulsa, ostentan la prerrogativa de inembargabilidad dada la destinación específica que tienen al sector salud para la prestación del servicio médico-asistencial a la población perteneciente al régimen de excepción en salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con lo indicado en la ley 91 de 1989.

Previa invocación de lo normado en el art.81 de la ley 812 de 2003, Ley 91 de 1989, Decreto 111 de 1996 y aparte del análisis de la Corte Constitucional en sentencia STC 7397 de 2018, citada en Auto AP 4267 del 29 de julio de 2015, refiere que los recursos del Sistema General de Participaciones, como en el caso sub judice, podrán ser objeto de embargo “..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) [...] pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos.”, por lo que refiere que en el caso en concreto resulta evidente que las obligaciones reclamadas no tienen como fuente alguna las actividades para las cuales han sido destinados los recursos, haciéndose por ello aún más gravoso, improcedente e ilegal el decreto de la medida cautelar en contra de los mentados recursos y en consecuencia se deberá reponer la orden de cautela dada en el auto objeto de reproche, para que en su lugar, se abstenga de decretar ordenes de cautela sobre tales recursos, en la medida que, no son recursos propios de la entidad, sino que hacen parte del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud y tienen una destinación específica para ello.

Frente al decreto del embargo de recursos, créditos, facturas o cuentas por pagar existentes entre la demandada y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, señaló que el decreto de esta medida vulnera la normatividad y jurisprudencia relativa a la inembargabilidad de los recursos que tienen una destinación específica al sector salud, toda vez que



la ADRES, en desarrollo de lo establecido en el párrafo del art. 40 de la ley 1815 de 2016 y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la Resolución 101 de 2017, establece que los recursos públicos fiscales y parafiscales destinados a financiar la salud, administrados por esta entidad y que en cumplimiento de las funciones establecidas en el art. 67 de la ley 1753 de 2015 y en el Decreto 1429 de 2016 le corresponde girar a favor de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, son inembargables conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales.

Invoca lo normado en los arts. 48 y 63 de la C. Nacional, Art. 9 de la Ley 100 de 1993, arts. 5 y 25 de la Ley 1751 de 2015, y algunas directrices impartidas por la Contraloría General de la Republica mediante circulares del 21 de enero de 2020 y 1458911 del 13 de julio de 2012, y transcripción de apartes jurisprudenciales, señala en conclusión que jurídicamente no es procedente el decreto del embargo de tales dineros administrados por la ADRES, toda vez que, dada la destinación específica de estos recursos para la garantía y prestación del derecho fundamental a la salud, ostentan le prerrogativa de inembargabilidad, de tal manera que no podrán ser objeto de cautela debido a que no se podrían disponer de tales recursos para la prestación oportuna del servicio médico, lo cual traduce vulneraciones y menoscabo en el derecho fundamental a la salud de los usuarios y, además, generan un detrimento patrimonial a las arcas del Estado que debe ser investigada por los entes de control y judiciales competentes.

Respecto del requerimiento al Gerente del Banco Coopcentral para que se sirva informar porque no han dado cumplimiento a la orden impartida mediante auto de fecha 5 de noviembre de 2021, comunicada a través de oficio No.1232 del 10 de noviembre de 2021, señaló que dicho requerimiento desconoce y vulnera la normatividad que regula el procedimiento de embargos sobre recursos de naturaleza inembargables, establecido en el inciso segundo del párrafo del artículo 594 del C.G.P.; en razón a que dicha normativa impone la carga a la autoridad judicial y/o administrativa que ordena la medida de embargo, pronunciarse dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de dicha comunicación de no acatamiento, con la finalidad de que reitere la procedencia de alguna excepciones legal a la regla de inembargabilidad; y además establece la consecuencia jurídica de que si pasados los tres (3) días hábiles el destinatario de la orden de cautela no recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

Con fundamento en lo anterior, solicita declarar improcedente e ilegal el auto fijado por estado el 22 de marzo de 2022 y, que en consecuencia se reponga dicha providencia y se abstenga de decretar órdenes de embargo y retención de los recursos, créditos, facturas o cuentas por pagar existentes a su favor y a cargo de las entidades del sector salud relacionadas en el numeral primer y del ADRES, dada la naturaleza legal de inembargabilidad; al igual que se abstenga de requerir al Gerente del Banco Coopcentral con fundamento en lo expresado en el escrito de repulsa.

En subsidio interpuso el recurso de apelación ante el superior jerárquico.

Surtido el traslado de rigor del citado recurso, la parte demandante guardó silencio.



CONSIDERACIONES:

Con el fin de decidir al respecto, se debe tener en cuenta que en relación con los recursos del sistema general de seguridad social en salud, éstos han sido definidos como parafiscales, cuya cotización se logra a través del cobro obligatorio a un grupo determinado de personas, a quienes su interés o necesidades en salud, se satisfacen con los recursos recaudados los cuales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional, pues, tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. La tarifa de la contribución no se fija como una contraprestación equivalente al servicio que recibe el afiliado, sino como una forma de financiar colectiva y globalmente el sistema nacional de seguridad social en salud.

El Estatuto Orgánico del presupuesto (decreto – ley 111 de 1996), los define así: *“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afecta a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”* (Ley 179/94, art. 12, Ley 225/95, art. 2).

Sobre el concepto de parafiscalidad, la Corte Constitucional ha trazado pautas jurisprudenciales, luego acogidas por el legislador, que pueden sintetizarse así:

“De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término ‘contribución parafiscal’ hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado” (Cfr. Sentencia C - 040 del 11 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón).

De lo expresado en la norma citada y en la jurisprudencia, se desprende:

En primer lugar, los recursos provenientes de contribuciones parafiscales no son rentas que se hallen incorporadas en el Presupuesto General de la Nación;

En segundo lugar, por disposición legal los recursos provenientes de contribuciones parafiscales tienen una destinación específica determinada en la misma ley; y,



En tercer lugar, las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (no a la entidad que los administra).

Entonces, se concluye, dichos recursos no son inembargables por no estar incluidos en el Presupuesto Nacional, pero, por tener destinación específica, sólo pueden ser pasibles de medidas cautelares en procesos que se adelanten para el cobro de obligaciones derivadas de fuentes jurídicas que tengan por objeto el desarrollo de esa destinación específica, esto es, la prestación de servicios de salud.

De otro lado, tenemos que la propia legislación previó excepciones al principio de inembargabilidad, los cuales la jurisprudencia se permitió redimensionar, elaborando una especie de subreglas para su recta aplicación.

En efecto, por ejemplo, en el citado artículo 21 del Decreto 0028 del 2008, entendía que las obligaciones laborales eran invulnerables, sólo que se deberían tomar por las autoridades medidas para no perjudicar la marcha normal de la ejecución presupuestal.

Dijo "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."

De la misma manera, en el Decreto 111 de 1996 se aludió a esa excepción al principio de inembargabilidad cuando ordenó:

"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."

Así mismo, la sentencia C-2265 de 2008 de la Corte Constitucional desarrolla la excepción a la inembargabilidad que tiene que ver con la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, pues al respecto dijo:

"(...) la prohibición de embargo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales no es absoluta, ya que no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. De esta manera se reconoce el destino social constitucional y la necesidad de inversión efectiva de los recursos del SGP, pero en aras de garantizar el principio de efectividad de los derechos se acepta también la posibilidad de embargo de otro tipo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales.

(...)



Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, 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, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica."

Así mismo, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia STC 2705 del 05 de marzo de 2019, determinó que dentro de los parámetros para que proceda el embargo de rentas del Presupuesto General de la Nación, está que el cobro ejecutivo que tenga como base títulos que provienen del desarrollo de la actividad que se encuentre financiada por los dineros destinados al Sistema General de Participaciones:

"Así queda claro, conforme a la jurisprudencia antes citada, que si bien los dineros y bienes del Presupuesto General de la Nación, por regla general gozan de inembargabilidad, lo cierto es que cuando se persista el cobro ejecutivo de sumas contenidas en documentos claros, expresos y exigibles, se materializan las excepciones a tal prerrogativa, y por tanto, se abre paso a la retención cautelar de tales rubros.

Excepciones que les son aplicables a los dineros destinados a Sistema General de Participaciones, no obstante, como dichas sumas gozan de una destinación específica, su embargabilidad solamente procederá para el pago de obligaciones que surjan en sentencias, títulos u obligaciones laborales adquiridas en desarrollo de la actividad que se financie con cada una de las partidas que lo integran.

(...)

En estas condiciones y en consonancia con lo anterior, puede concluir el juzgado, que el principio de inembargabilidad alegado por la parte ejecutada, no se da en el caso bajo examen, dadas las condiciones especiales de la obligación reclamada, pues aquél desaparece cuando los recursos que gozan de esta prerrogativa están destinados al pago de las obligaciones que se pretenden por la vía ejecutiva, pues como se dijo en precedencia, para el caso concreto, se tiene que la ejecución se adelanta con fundamento en la sentencia dictada por este mismo juzgado el pasado 9 de marzo de 2020, dentro del Proceso Ordinario, conforme a la cual la entidad demandada fue condenada al pago de prestaciones sociales e indemnizaciones a favor de la parte demandante en virtud del vínculo contractual que las ató.

Respecto, al hecho invocado por el recurrente en el sentido de que en la providencia objeto de reproche se dispuso requerir al Gerente del Banco Coopcentral, desconociéndose y vulnerándose por el Juzgado la normatividad que regula el procedimiento de embargos sobre recursos de naturaleza inembargables establecido en el inciso segundo del párrafo del artículo 594 del C.G.P., puede advertir el juzgado que si bien es cierto en dicho auto se omitió de manera involuntaria tal aspecto, no puede desconocerse que en el oficio No.248 del 25 de febrero de 2021, mediante el cual fue comunicada la medida cautelar al BANCO COOPERATIVO COOPCENTRAL, se indicó que con la medida se pretende garantizar el pago de una obligación de carácter laboral, con fundamento en lo cual



la entidad crediticia pudiera orientar la aplicación del embargo afectando los recursos que legalmente correspondan.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, sin más preámbulo, deberá el juzgado denegar la solicitud de reposición interpuesta por la parte demandada frente al auto de fecha 18 de marzo de 2022 y, en su lugar, se concederá en el efecto devolutivo el recurso subsidiario de apelación para ante el honorable Tribunal Superior de Neiva.

En razón y mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva Huila,

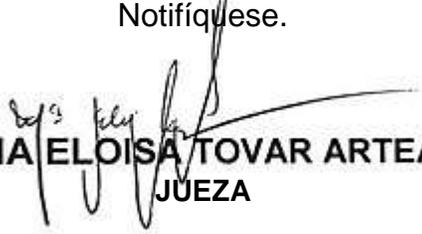
RESUELVE:

1.- DENEGAR la solicitud de reposición impetrada por el apoderado judicial de la demandada EMPRESA COOPERATIVA DE SERVICIOS DE SALUD EMCOSALUD, frente al auto fechado 18 de marzo de 2022, mediante el cual entre otros puntos, fue decretada la práctica de medidas cautelares, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

2. En el efecto devolutivo y para ante el Honorable Tribunal Superior Sala Civil Familia Laboral de Neiva, concédase el recurso de apelación de manera subsidiaria interpuesto por la parte demandada en contra del auto de fecha 18 de marzo de 2022.

Para tal efecto, envíese copia de todo el expediente al Superior, **lo cual**, en virtud de la responsabilidad que les asiste a los despachos judiciales y entre otras, a las secretarías, de usar la cuenta de correo electrónico institucional como herramienta tecnológica para el desarrollo de sus funciones, conforme a lo previsto en los artículos 15 y 16 del Acuerdo PCSJA21-11840 del 26 de agosto de 2021 del Consejo Superior de la Judicatura, **se realizará** electrónicamente por parte de la Secretaría de este Juzgado.

Notifíquese.


MARIA ELOISA TOVAR ARTEAGA
JUEZA

Rad. 41.001.31.05.003.2018-00604-00- Ord. Ejec. 1a Inst.

AHV.