

**República de Colombia
Departamento de Santander**



**Tribunal Superior del Distrito Judicial
San Gil
Sala Civil Familia Laboral**

**Proceso EJECUTIVO SINGULAR DE
MAYOR CUANTÍA propuesto por SC
CONSULTORÍAS S.A.S. contra VY SALUD
EN CASA S.A.S.**

RAD: 68-679-31-03-002-2022-00027-01

Apelación de Auto.

PROCEDENCIA: Juzgado Segundo Civil del
Circuito de San Gil.

M.S.: Javier González Serrano

San Gil, catorce (14) de febrero de dos mil veintidós (2022).

Procede esta Corporación a resolver lo que en derecho corresponda sobre el **Recurso de Apelación**, interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandante contra el auto del tres (3) de noviembre de dos mil veintidós (2022), proferido por

el Juzgado Segundo Civil del Circuito de San Gil mediante el cual se ordenó el levantamiento de las medidas cautelares.

Antecedentes

1°. SC CONSULTORÍA S.A.S., interpone demanda ejecutiva en contra de VY SALUD EN CASA S.A.S. con la finalidad de obtener el pago de ciento cuarenta y dos millones sesenta y tres mil ochocientos noventa y cinco pesos (\$142.063.895), por concepto de honorarios derivados del contrato de prestación de servicios de recuperación de cartera suscrito entre las partes dentro del presente asunto. En escrito separado, solicita medidas cautelares de embargo y retención de cuentas bancarias de propiedad de la demandada.

2°. Por lo anterior, el juzgado de instancia mediante proveído de treinta y uno (31) de marzo de dos mil veintidós (2022) libró mandamiento de pago. En igual sentido, mediante auto de la misma fecha, se decretó el Embargo y Retención de los dineros depositados a favor de VY SALUD EN CASA SAS identificada con NIT 900.408.956-3, en cuentas Corrientes, CDTs, CDAT Aportes y demás operaciones pasivas, en las siguientes entidades financieras: BANCO DE BOGOTÁ, BANCO DAVIVIENDA, BBVA COLOMBIA, BANCO AGRARIO, SCOTIABANK COLPATRIA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AV VILLAS, BANCO ITAU y BANCOLOMBIA.

3º El 9 de mayo de 2022, el apoderado de la parte demandada allega al despacho, solicitud de levantamiento de medidas cautelares. Esta fue denegada a través de proveído de doce (12) de mayo de dos mil veintidós (2022).

4º Ante la negativa, decide la parte demandada, presentar incidente de levantamiento de medidas cautelares amparándose en el principio de inembargabilidad, y en que los recursos consignados a las cuentas de ahorros del Banco de Bogotá No 311366595 y la cuenta de ahorros de Bancolombia No 322-679620, son de destinación específica y hacen parte del SGSSS. Además que esos dineros se consignaron en virtud de un contrato de prestación de servicios de salud entre ESE HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL y VY SALUD S.A.S.. Como prueba de lo anterior adjunta el referido contrato, junto con una certificación del gerente de la entidad contratante y unos recibos de pago de parte de esta última con destino a las cuentas bancarias ya referenciadas; así mismo certificación expedida de la Revisora Fiscal de la entidad ejecutada.

5º. Luego del trámite pertinente, el juzgado de primera instancia se pronunció de forma positiva frente al incidente de desembargo mediante auto de 3 de noviembre de dos mil veintidós (2022). Con fundamento en lo siguiente:

Manifiesta el despacho que algunos de los dineros que se enviaron a las cuentas bancarias traídas a colación, tienen una destinación específica y necesaria para el correcto

cumplimiento de los servicios de salud prestados por VY SALUD EN CASA S.A.S. Además, que sí provienen de la ESE HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL, pues conforme a la prueba documental aportadas, esto es que, el Gerente de la E.S.E. Hospital Regional de San Gil, certificó que entre esta entidad y la demandada VYSALUD EN CASA S.A.S. se encuentra suscrito un convenio contractual con el objeto de prestar los servicios Profesionales en Fisioterapia, Terapia Respiratoria, Terapia ocupacional, entre otras, por un valor de \$607.500.000.00., que de acuerdo con clausulado del contrato, estos recursos son del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así mismo, obra certificación de Nelly Sánchez Campos, revisora fiscal de la IPS VYSALUD EN CASA S.A.S. quien da constancia de que SIC *«Los dineros embargados en las cuentas bancarias de esta entidad: Banco de Bogotá, Cuenta de Ahorros N° 311366595 Agencia San Gil y Bancolombia, Cuenta de Ahorros N° 322-679620-48 Agencia San Gil, provienen de la E.S.E HOSPITAL SAN GIL, girados con cargo al contrato número 021-22 suscrito el 6 de Enero de 2022, entre VYSALUD EN CASA SAS Y LA ESE HOSPITAL REGIONAL SAN GIL, por valor de CUATROCIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS (\$405.000.00 M/cte), que corresponden a la financiación pública de VYSALUD EN CASA SAS, en ejercicio de su actividad económica relacionada con Actividades de la Salud.»*

6°. Inconforme con la decisión adoptada, el apoderado de la parte demandante interpone recurso de reposición y en subsidio apelación, resuelto de manera desfavorable el primero mediante proveído proferido al interior de audiencia inicial de fecha veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022), se dio curso a la Alzada.

Sustentación del recurso de apelación

Alude a que la jurisprudencia ha dictaminado que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto, por lo cual tiene unas excepciones que se reconocen tradicionalmente. Estas aluden a créditos u obligaciones de origen laboral, pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, así como para los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Se arguyó también que, no se verificó el hecho de que las cuentas a las que ordena el desembargo de los recursos que reposan en las mismas todos pertenecen al Sistema General de Participaciones y si el 100% de los recursos girados a favor de VY SALUD EN CASA, simplemente por ser una IPS se consideran inembargables y por tanto, cobijándose en ello la IPS y excusarse de cumplir las obligaciones que contrae. A su

vez reparó también que si la IPS contrajo una obligación dineraria, era porque contaba con la capacidad de solventar aquel pago, y no excusarse con la inembargabilidad sobre el 100% de los dineros que están bajo su manejo, pues según refiere, aparentemente no existe verificación sobre si la totalidad de aquellos recursos son del SGSSS, debido a que alguna parte de estos pueden ser propios.

Que, es confusa la decisión adoptada por el despacho puesto que en los argumentos de la decisión habla sobre los recursos girados por medio del contrato suscrito con la ESE HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL, pero decide ordenar el levantamiento de la medida de embargo de todos los dineros depositados a favor de VY SALUD EN CASA SAS en la cuantas bancarias.

Que la jurisprudencia utilizada por el despacho como fundamento de la decisión va relacionada directamente con las empresas promotoras de salud, es de precisar que VY SALUD EN CASA SAS es una IPS que recibe utilidades por dicha prestación del servicio de salud, por lo cual alegar simplemente que por la misión que cumple la entidad demandada todos los recursos que percibe son inembargables es dejar desprotegidos a los acreedores y una manera de burlar por parte de la IPS las acreencias que adeuda.

No recurrente

Solicita que se confirme en su integridad la decisión, con base en los siguientes postulados:

Que se comprobó que los dineros enviados a las cuentas bancarias de referencia hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por tanto, son de carácter inembargable. De manera paralela, hace también alusión a que los pagos provenientes de la ESE HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL, fueron en virtud del contrato de prestación de servicios de salud y de ahí se desprende aquella inembargabilidad.

Acota que, el desembargo se dio solo respecto de las cuentas sobre las que se probó lograr que había dinero proveniente de la entidad contratante y que iba a ser usado para la ejecución del suscrito contrato de servicios de salud. Al tiempo que que no se adoptó ninguna otra medida, y que por ello, la decisión no es confusa como lo advierte la entidad demandante, respecto del levantamiento de los dineros depositados a favor de VY SALUD S.A.S..

Consideraciones de Sala

Se observa inicialmente la presencia de los presupuestos procesales que permiten un pronunciamiento y a ello se procederá. A su vez, la Sala Unitaria detenta competencia funcional, para resolver la alzada, atendida las previsiones del artículo 35 del C.G.P, denotándose también que la impugnación fue interpuesta por quien detenta el interés para

ello y en la oportunidad establecida por nuestro ordenamiento procesal.

En la situación en examen el propósito del recurso está orientado a que se revoque la decisión de primera instancia, para que se mantenga al orden de embargo y retención de los dineros depositados a favor VYSALUD EN CASA SAS en cuenta de ahorros N° 311366595 del Banco de Bogotá y Cuenta de Ahorros N° 322-679620-48 de Bancolombia, medidas que fueran decretadas dentro del proceso ejecutivo.

Al respecto se insiste en que no se verificó el hecho de que las cuentas a las que ordena el desembargo de los recursos que reposan en las mismas todos pertenecen Sistema General de Participaciones y si el 100% de los recursos girados a favor de VY SALUD EN CASA, sino que, simplemente por ser una IPS se consideran inembargables y por tanto cobijándose en ello y no pagar sus acreencias.

Para la Sala ha de denotarse que ciertamente el ámbito de los recursos destinados a la salud, han merecido una especial atención y regulación por parte del Estado. De tal manera que, en los últimos lustros se han promulgado disposiciones especiales sobre la materia, las cuales ciertamente deben ser debidamente atendidas. Al respecto, incluso existen disposiciones de orden Constitucional que han servido de marco jurídico a regulaciones de orden legal, reglamentarias e

incluso con naturaleza de Ley Estatutaria. Al respecto denota la Sala el Arts. 48 y 63 Superior, en armonía con las previsiones de la Ley 100 y últimamente en lo reglada por la Ley Estatutaria de la Salud, la Ley 1751 de 2015.

Juzga la Sala que al haberse expedido en el año 2015 la Ley 1751, que tiene la naturaleza jurídica de ser “*Estatutaria*”, con un alcance jurídico superior al de la Ley 100 de 1993, en principio sus disposiciones deben prevalecer. Y ciertamente este cuerpo normativo, hizo trascendentes regulaciones en el ámbito particular del cual se ocupa ahora la Sala. Vale insistir el de la embargabilidad o no de los recursos destinados a la Salud.

La anterior Ley en su Art. 25 previó sobre el ámbito de los recursos públicos destinados a la salud lo siguiente:

“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.”

La H. Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de la citada ley, a través de la Sentencia C-313 de 2014, declaró la exequibilidad de la disposición estatutaria aludida y para ello ratificó la doctrina que había venido siendo expuesta sobre el

particular y recogida en la sentencia C-1154 de 2008, al estudiar la constitucionalidad de la normativa anterior a la Ley 1751 de 2015.

Ahora, en providencia la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, señaló los alcances del principio inembargabilidad de los recursos destinados a la Salud, así como sus excepciones a la luz de la Jurisprudencia Constitucional, precisamente citando los aludidos precedentes, dando claridad a los debates en torno al asunto, los cuales incluso se han dado al interior de esta Sala de Decisión de esta Colegiatura en otros procesos¹, cita que se hace en extenso lo cual deja ver la complejidad y trascendencia jurídica de la temática de análisis. Al respecto:

“(...) La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población².

Asimismo, ha relevado que dicho principio tiene como finalidad asegurar la “(.) adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (.)”³.

¹ Ejecutivo laboral contra Corpo medical S.A.S. RAD. 2020-00070-01, providencia del 24 de febrero de 2021. M.S. JAVIER GONZALEZ SERRANO

² La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008, C-539 de 2010. C- 543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

³ Ídem.

Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos públicos “(.) (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior (.)”⁴.

La jurisprudencia de ese Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado beneficio “(...) no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica (.)”, pues no es absoluto y es susceptible de excepciones.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁵.

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con “(.) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (.)”, en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr ***“(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁶ (.)”***

“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁷ (.)”

“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

⁵ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. “Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)”.

reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁸ (.).”

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:

“(iv) Las anteriores excepciones son 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 dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁹ (...)” (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo del canon 594¹⁰, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

“No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 “(...) [S]e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses (.).”

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

¹⁰ “Párrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. (...) Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar. (.) En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas sólo se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.

si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)”¹¹ (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos “(...) los recursos públicos que financian la salud (...)”.

Lo anterior significa que en la actualidad no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, sostuvo:

“(...) El artículo 25 del Proyecto hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente (...)”.

“En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

reiteradas ocasiones (...) que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública (...).”

“Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, ‘la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1° de la Carta’. Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar (...).”

“En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que: ‘(...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la

Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...).”

“Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: ‘(...j 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 (la norma cuestionada) 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 (...). [P]odrán 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 (...).”

.“(.)”

“Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente: ‘De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’. En relación con dicho precepto superior la Corte constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social (.).”

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo (.).”

“(.) Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (.).”

“Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica”.

“De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...).”

“En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: ‘(...) no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente’, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la

cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas (.).” (subraya fuera de texto).

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.

Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.

Revisada la primera excepción, concerniente a cancelar las obligaciones laborales del Estado, determinadas en sentencia, se encuentra que la misma se contempló en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, empero limitándose el reconocimiento de dichas deudas con ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial; no obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, declaró exequible ese canon de manera condicionada, en el entendido de que si el pago de esas acreencias no podía hacerse con aquél rubro por resultar insuficiente, era dable acudir a los recursos con destinación específica.

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar “(...) medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los

órganos (...)” estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los “títulos legalmente válidos” a cargo del Estado.

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación “(.) con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (.)”¹¹.

Ahora, no hay duda de la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen “(.) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”¹², lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.

En la sentencia C-793 de 2002, respecto de la temática descrita, se explicitó:

“(...) [C]omo ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013

recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992 (...)”.

“Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado (...)”.

“(...) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715¹³, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos

¹³ “Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera (...)” se subraya aparte demandado.

legalmente válidos, 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 de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones- (...) (subraya fuera de texto).

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

“(.) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (.) de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico (.)”.

“En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones (.)”.

“Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse”.

“Téngase en cuenta así mismo, que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las

participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones (...)”.

“Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones (...)” (subraya fuera de texto).¹⁴

Para esta Colegiatura, no se alberga duda en acoger también ahora íntegramente la anterior doctrina, con los mismos alcances que se ha hecho en las ocasiones anteriores que se han abordado estos temas jurídicos, tanto la de orden Constitucional expuesta en la sentencia C-313 de 2014, que ratifica lo que la misma Alta Corte había expuesto en la sentencia C-1154 de 2008, así como lo expuesta por la H.

¹⁴ STC1339-2021, providencia del 17 de febrero de 2021. MP Dr. AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Corte Suprema de Justicia en su Sala Civil, toda vez que, en el estudio de los antecedentes jurisprudenciales dejan ver que, con pronunciamiento reiterados e incluso aplicados por vía de la procedencia de la Acción de Tutela, como el citado, a decisiones que autoridades judiciales emitieran en sentido distinto, se plasman iguales subreglas.

En el anterior orden de ideas y con fundamento en tan importantes precedentes, la situación en examen evidencia lo siguiente:

Se solicitó por la entidad recurrente y ejecutante, con la presentación de la demandada como medida cautelar el embargo y retención entre otros de los dineros existentes y los que en el futuro se lleguen a consignar en las siguientes cuentas:

- Cuenta de ahorros No. 366595 de Banco de Bogotá.
- Cuenta de ahorros No. 000975 de Bancolombia.
- Cuenta de ahorros No. 962048 de Bancolombia

El Juzgado de primera instancia concede la solicitud mediante proveído del 31 de marzo de 2022¹⁵, una vez trabada la Litis, el apoderado de la sociedad VYSALUD EN CASA S.A.S., solicita el levantamiento de dichas medidas cautelares argumentando básicamente que, los recursos embargados

¹⁵ Ver auto archivo PDF 02 Carpeta de medidas cautelares.

tienen destinación específica, se trata de los dineros necesarios para cancelar la nómina de los perfiles profesionales y de apoyo a la gestión que en la actualidad aun ejecuta VYSALUD EN CASA S.A.S¹⁶.

El juzgado mediante providencia del 12 de mayo de 2022, niega el levantamiento, básicamente al argumentar que los dineros obrantes en las cuentas de la demandada VY SALUD EN CASA SAS, no tienen el carácter de inembargabilidad.¹⁷

Posterior a ello, la entidad ejecutada presenta incidente de levantamiento de medidas cautelares, y para el efecto se amparó en el principio de inembargabilidad de tales recursos, en virtud a que los recursos consignados en las cuentas de ahorros del Banco de Bogotá No 311366595 y la cuenta de ahorros de Bancolombia No 322-679620-48, son de destinación específica y hacen parte del SGSSS. Además, que esos dineros se consignaron en virtud de un contrato de prestación de servicios de salud entre ESE HOSPITAL REGIONAL DE SAN GIL y VY SALUD S.A.S.. Para tal fin aportó como prueba el referido contrato, junto con una certificación del gerente de la entidad contratante y unos recibos de pago de parte de esta última con destino a las cuentas bancarias ya referenciadas; así mismo certificación

¹⁶ Ver solicitud de levantamiento en PDF 12 Ibídem.

¹⁷ Ver providencia en PDF 13 Carpeta del cuaderno principal.

expedida de la Revisora Fiscal de la entidad ejecutada¹⁸.

El juzgador de instancia, luego de realizar un estudio del material probatorio traído dentro del incidente de desembargo, ordena el levantamiento de las medidas sobre los dineros que se enviaron a las cuentas Cuenta de Ahorros N° 311366595 del Banco de Bogotá y Cuenta de Ahorros N° 322-679620-48 de Bancolombia, al concluir que, tienen una destinación específica y necesaria para el correcto cumplimiento de la función social de la demandada CYSALUD EN CASA SAS, es decir, la prestación del servicio de salud, tal y como lo ratifica la revisora fiscal de la entidad, al certificar la procedencia de los recursos (Contrato ESE HOSPITAL REGIONAL SAN GIL, certificados igualmente como del Sistema de Seguridad Social en Salud), así como el ingreso de los mismos a las cuentas bancarias de Bancolombia y Banco de Bogotá, necesarios para la prestación del servicio.

Ahora, la parte recurrente se duele de que la decisión de la *A Quo* fue errada al levantar las medidas cautelares, sin verificar el hecho de que las cuentas a las que ordena el desembargo de los recursos que reposan en las mismas pertenecen Sistema General de Participaciones y si el 100% de los recursos girados a favor de VY SALUD EN CASA, sino que, simplemente por ser una IPS se consideran inembargables y

¹⁸ Ver escrito en el archivo 01 de la Carpeta No. 3 incidente de desembargo.

por tanto cobijándose en ello y para no cancelar sus acreencias.

Sin embargo, la Sala no puede compartir la posición de la parte recurrente porque si bien, en un principio se ordenó aplicar las medidas cautelares, entre otras, a la cuentas bancarias de Ahorros N° 311366595 del Banco de Bogotá y Cuenta de Ahorros N° 322-679620-48 de Bancolombia, el Despacho no tenía conocimiento de que son cuentas que tienen una destinación específica y necesaria para el correcto cumplimiento de la prestación de salud, es decir, son dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud con destinación específica.

Así se desprende de la certificación de Nelly Sánchez Campos, revisora fiscal de la IPS VYSALUD EN CASA S.A.S. quien da constancia de que SIC “los dineros embargados en las cuentas bancarias de esta entidad: Banco de Bogotá, Cuenta de Ahorros N° 311366595 Agencia San Gil y Bancolombia, Cuenta de Ahorros N° 322-679620-48 Agencia San Gil, provienen de la E.S.E. HOSPITAL SAN GIL, girados con cargo al contrato número 021-22 suscrito el 6 de Enero de 2022, entre VYSALUD EN CASA SAS Y LA ESE HOSPITAL REGIONAL SAN GIL, por valor de **CUATROCIENTOS CINCO MILLONES DE PESOS (\$405.000.00 M/cte)**, que corresponden a la financiación pública de VYSALUD EN CASA

SAS, en ejercicio de su actividad económica relacionada con Actividades de la Salud”¹⁹.

Lo anterior además en concordancia con la certificación que emite el gerente de la ESE al señalar expresamente que “...el presupuesto que ampara el anterior contrato tiene como fuente los recursos del SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD y tiene proposito la prestación de servicios de salud de rehabilitación a usurario del regimen contributivo, régimen subsidiado y población vulnerable.”²⁰

Ahora, no existe duda alguna de que a través del presente proceso se cobran por la sociedad demandante, créditos derivados del contrato de prestación de servicios de recuperación de cartera suscrito entre las partes, por lo que dichos montos, no se encuentran en ninguna de las reglas de excepción para el embargo de los dineros que provengan del Sistema General de Seguridad Social en Salud con destinación específica. En tal sentido, se requirió el cobro coercito por crédito que en principio de orden civil y derivado de una relación jurídica de naturaleza sustantiva distante de laboral, que tenga relación con la misma prestación del servicio de salud y que tampoco alude al derivado de una sentencia judicial, bajo los lineamientos estrictos explicados por la jurisprudencia.

¹⁹ Ver certificado a folio 26 del archivo 01 de la Carpeta No. 3 incidente de desembargo.

²⁰ Ver certificado completo a folio 25 ibidem.

Además, ha de observarse que en el presente proceso igualmente obra embargos de otras cuentas de la entidad demandada, razón por la cual, no estarían dados los presupuestos específicos que permitan inferir que los ingresos denominados corrientes no son suficientes para el pago de las obligaciones que se cobran ejecutivamente. Esto por cuanto en la doctrina de la H. Corte Constitucional se expone como imperativo que *“[P]odrán 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 acudirse a los recursos de destinación específica (...)”*

Lo anterior porque ciertamente los recursos destinados a la salud tienen una *“destinación específica”* y por ende, en la medida que no se tenga total y absoluta certeza de que se adeuden esos rubros en el marco de la Seguridad Social en Salud, mal podría abrirse paso la cautelar, habida cuenta las graves implicaciones que podría tener en el ámbito del derecho a la Salud, el cual ahora tienen la connotación de ser de naturaleza fundamental, amén que estaría en forma evidente por fuera de la excepción de inembargabilidad y lo así resuelto por fuera del ordenamiento jurídico.

Y es que a este respecto, en la sentencia del 17 de febrero del presente año, la *STC1339-2021*, la H. Corte Suprema de

Justicia en su Sala Civil, al estudiar por vía de acción constitucional una situación similar a la que aquí se presenta denota que el juzgador debe hacer un análisis específico de la situación en examen para determinar la procedencia de una cautelar de embargo frente a recursos de la índole que se quieren afectar dentro del presente proceso. Y al respecto concluyó lo siguiente:

“La alzada incoada contra las medidas dispuestas por el a quo, esto es, la retención sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRESS- tenga “(...) pendientes por pagar a favor de la sociedad demandada Saludvida E.P.S. (...), imponía surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, para establecer si los títulos base del recaudo que, incluso, ya fueron definidos como una obligación a cargo de la deudora, mediante sentencia, tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”, lo cual permitiría mantener las cautelares reseñadas.” (Subraya el este Tribunal)

En tal orden de ideas, no podrá revocarse lo dispuesto por el juzgador de instancia en lo que hace alusión a los dineros provenientes del Sistema General de participaciones destinado a la Seguridad Social en Salud. Así se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

Finalmente, como la decisión adoptada en esta instancia fue adversa a la parte recurrente, habrá lugar a condena en costas conforme a lo expuesto en el No. 1 del artículo 365 del CGP,

en contra de la demandante SC CONSULTORIAS S.A.S. en favor de VY SALUD EN CASA S.A.S. Además, en su oportunidad devolver el expediente digitalizado al Despacho de origen.

Decisión

De conformidad con lo expuesto, **EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE SAN GIL, EN SALA CIVIL FAMILIA LABORAL,**

Resuelve:

Primero: CONFIRMAR el auto calendado el tres (03) de noviembre de dos mil veintidos (2022), proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de San Gil, por lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Segund: COSTAS de esta instancia a cargo de la parte recurrente contra de la demandante SC CONSULTORIAS S.A.S. en favor de VY SALUD EN CASA S.A.S. De conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 366

del C.G.P., se fija como agencias en derecho de esta instancia la suma \$580.000 de acuerdo al inciso primero del citado artículo, lo que deberá ser tenido en cuenta por el juzgado de conocimiento al momento de liquidar las costas.

Tercero: Una vez ejecutoriada la presente decisión, devuélvase el proceso digitalizado al Juzgado de origen.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

El Magistrado,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. G. Serrano', written over a printed name.

JAVIER GONZÁLEZ SERRANO