



JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA
j02ccmon@cendoj.ramajudicial.gov.co

Viernes, veintitrés (23) de febrero de dos mil veinticuatro (2024).

Proceso:	Ejecutivo
Ejecutante:	Multisuministros y Asesorías S.A.S.
Ejecutado:	Hospital San José de Tierralta
Radicado:	23-807-40-89-001-2021-00371-155
Asunto:	Resuelve Apelación de Auto
Instancia:	Segunda Instancia

Procede el despacho a resolver el recurso de alzada interpuesto por la vocera judicial de la parte demandante Multisuministros y Asesorías S.A.S., contra la decisión proferida el 10 de noviembre de 2023 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tierralta.

ANTECEDENTES

1. Multisuministros y Asesorías S.A.S., actuando a través de apoderado judicial, promovió demanda Ejecutiva Singular con el objetivo de que se librara mandamiento de pago a su favor y en contra del Hospital San José de Tierralta.
2. Mediante auto de 13 de diciembre de 2021, se libró orden de apremio y se decretaron medidas cautelares. Tras la correspondiente notificación, el 22 de noviembre de 2023 se emitió providencia que ordenaba seguir adelante la ejecución.
3. En marzo de 2023, la apoderada judicial del demandante presentó memorial solicitando el decreto de la medida cautelar de embargo y entrega de los títulos judiciales, valorados en \$82.157.233 y depositados por Salud Total, se argumentó que, estos títulos fueron generados como resultado del embargo derivado de las medidas cautelares del proceso 238074089001-2017-00472-00 y actualmente se encuentran depositados en el Banco Agrario de Colombia.
4. A través de auto del 16 de junio de 2023, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tierralta se abstuvo de decretar la medida y ordenó oficiar a la entidad Salud Total para que certificara la procedencia de los recursos utilizados en la consignación de los títulos judiciales que reposan en el proceso No. 2017 00472 y si dichos depósitos corresponden o no a dineros inmersos en las excepciones de embargabilidad.
5. Tras recibir la comunicación de Salud Total, el juzgado decidió en auto del 10 de noviembre de 2023 rechazar la solicitud de medidas cautelares, pues dicha entidad informó que los recursos depositados se destinaban al pago de obligaciones derivadas de la atención

en salud a la población afiliada a la EPS., razón por la cual, el despacho consideró que estos fondos, provenientes de las cotizaciones de la población a la EPS, no pueden embargarse al no tener carácter de parafiscales y carecer de excepción de inembargabilidad.

6. Inconforme con tal determinación, el extremo activo interpuso recurso de apelación, argumentando que los pagos efectuados al Hospital San José de Tierralta corresponden a servicios de salud para la población y que estos fondos no provienen de financiamiento gubernamental, sino que son parte del flujo de caja general gestionado por la EPS a través de la ADRES.

7. La alzada fue concedida en el efecto devolutivo por auto de 29 de noviembre de 2023.

CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

¿Incurrió en un yerro el juez de primer grado al no decretar la medida cautelar de embargo y entrega de títulos judiciales, valorados en \$82.157.233 y depositados por Salud Total, dentro del proceso con radicado 2017-00472 o por el contrario, aquella decisión se ajusta a derecho y debe mantenerse firme la decisión proferida por dicha autoridad judicial?

Del Principio General de Inembargabilidad de los Recursos Públicos

Para comprender plenamente el problema jurídico planteado y abordar de manera efectiva el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, es crucial examinar el papel fundamental que desempeñan las medidas cautelares dentro del marco jurídico. Estas medidas se establecen con el propósito específico de prevenir posibles perjuicios o daños irreparables que podrían surgir durante el transcurso de un proceso, los cuales podrían afectar inevitablemente los bienes o derechos en disputa. De esta manera, el legislador ha concebido estas medidas como una salvaguarda preventiva para quienes buscan proteger sus intereses, garantizando así la efectiva ejecución de las decisiones que se tomen dentro del procedimiento judicial. No obstante, la procedencia de estas medidas puede estar sujeta a restricciones o limitaciones establecidas por disposiciones constitucionales y legales.

En cuanto al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, su base legal se encuentra en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia. Según esta disposición, se establece claramente que ciertos bienes, como 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. Esta protección legal garantiza la preservación y el resguardo de estos activos considerados de interés público y refuerza la importancia de salvaguardarlos contra posibles embargos o disposiciones que pongan en riesgo su integridad y función pública.

Con relación a la inembargabilidad de los recursos públicos, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, indica:

“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.”

Por su parte, el artículo 594 del C.G. del P. señala los bienes que tienen el carácter de inembargables. Dispone la norma en mención lo que sigue:

“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: 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 (...).”

Ahora bien, en lo que concierne a la índole de los fondos manejados por las entidades adscritas al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Civil – Familia, a través de auto del 16 de septiembre de 2020, con la intervención del Dr. Ramon Alberto Figueroa Acosta, expresó:

*“Al Sistema General de Seguridad Social en Salud conforme lo preceptuado en el artículo 155 de la ley 100 de 1993, hacen parte (i) como Organismos de Dirección, Vigilancia y Control, el Ministerio de Salud y Trabajo; (ii) en calidad de Organismos de administración y financiación, están las **Entidades Promotoras de Salud**; y (iii) como ejecutoras, las **Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud**, las cuales podrán ser de naturaleza pública, mixtas o privadas, cuya función no es otra que la de prestar los servicios en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios señalados en la Ley, tal como lo prevé el artículo 185 de la misma normativa.*

***En cuanto a la naturaleza de los recursos que reciben o manejan estas instituciones**, se tiene en primer lugar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 187 de la mencionada ley 100 de 1993, está a cargo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud el recaudo de los “Pagos Moderadores”, rubros que deberán ser cancelados por los afiliados y beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyo fin en términos de la norma es: “(...) Para los afiliados cotizantes, estos pagos se aplicarán con el exclusivo objetivo de racionalizar el uso de servicios del sistema. En el caso de los demás beneficiarios, los pagos mencionados se aplicarán también para complementar la financiación del Plan Obligatorio de Salud.”, sumas de dinero que siguiendo lo dispuesto en la regla en cita, pertenecen o deberán ser girados a la respectiva Entidad Promotora de Salud y por consiguiente **hacen parte de la especie de dineros que integran los recursos parafiscales, destinados al sufragar los servicios de salud, y por ende su calidad de dineros inembargables**”. (Negrilla fuera de texto).*

En igual sentido, la Corte Constitucional expuso a través de sentencia T-053-22, lo siguiente:

“(...) La salvaguarda de los recursos con los que el Estado asegura el gasto público en salud y seguridad social se encuentra sólidamente fundamentada en diferentes preceptos constitucionales. El artículo 48 C.P. consagra que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella; el artículo 63 C.P.

defiere al Legislador la potestad de definir cuáles bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables[45] –aspecto que ha sido desarrollado por diferentes normas que se expondrán a continuación–; el artículo 356 C.P. crea el Sistema General de Participaciones –SGP– con el fin de asegurar los recursos para que las entidades territoriales puedan financiar específicamente la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento y servicios públicos domiciliarios a su cargo; al paso que el artículo 366 C.P. consagra como objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud –entre otros– y determina que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

...

En esa misma línea, en lo que atañe al punto objeto del presente análisis, subrayó la Corte: “Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal. 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’, 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 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. [...] Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. (Como es el caso del estatuto general de contratación, art. 218 de la ley 100 de 1993). Por lo tanto no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud. En consecuencia las Entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio”.

...

Para resolver sobre el particular, la Corte rememoró: “[l]as cotizaciones al sistema de seguridad social en salud se erigen como contribuciones parafiscales. Así lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia, pues constituyen un gravamen que se cobra a un grupo de personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, cuya destinación específica es financiar ese mismo Sistema, con fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad.” En esa medida, señaló que “los recursos proveniente de las cotizaciones al Régimen de Seguridad Social en Salud no son propios de las entidades que los administran (EPS, ARS y FOSYGA), pues son dineros públicos que deben destinarse a la prestación del servicio público de salud. Tampoco los cotizantes tienen un derecho adquirido sobre las cotizaciones realizadas, sino tan sólo un interés legítimo en su correcta utilización. Tienen sí, un derecho subjetivo a la prestación del servicio público, que no se confunde con la ‘propiedad’ de las cotizaciones pagadas, ni es correlativamente equivalente a ellas, como antes se dijo. // Ahora bien, el carácter parafiscal se predica tan solo los recursos provenientes de las cotizaciones, más no de los bienes y rentas propios de la entidades que prestan el servicio. Por ello la Corte ha distinguido entre los recursos parafiscales que administran las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud y su propio patrimonio y rentas”, de suerte que “el patrimonio propio de la EPS no tienen el carácter de recurso parafiscal.”

...

Pues bien: de los pronunciamientos aquí reseñados se colige que la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme y pacífica al caracterizar la inembargabilidad de los recursos públicos como un dispositivo primordial para garantizar el funcionamiento de la institucionalidad y el cumplimiento de los deberes estatales para con las personas, entre los cuales se destaca la garantía de los derechos a la salud y a la seguridad social; no obstante lo cual aquella debe ser entendida como un principio susceptible de ponderación –y no como una regla de “todo o nada”– cuando entra en colisión con otros valores, principios y derechos constitucionales.

Asimismo, de lo expuesto en precedencia se concluye que, junto con la inembargabilidad, el mandato superior de destinación específica de los recursos parafiscales del sistema de seguridad social en salud ha sido reiteradamente defendido por esta Corporación en orden a reforzar su protección prevalente, incluso frente a otros recursos del erario, y asegurar de esa manera que en la administración de estos se persiga estrictamente la finalidad social del Estado para la que han sido asignados, que no es otra sino la prestación efectiva del servicio de salud a la población. (...)”

Efectuado el análisis correspondiente sobre la inembargabilidad de los recursos públicos, el Despacho procederá a determinar si, en este caso específico, es apropiado decretar la medida cautelar de embargo y entrega de los títulos judiciales, los cuales están valorados en \$82.157.233 y han sido depositados por Salud Total en el marco del proceso con radicado 238074089001-2017-00472-00.

En este contexto, tras la solicitud de la medida cautelar por parte del ejecutante, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tierralta solicitó a la entidad Salud Total que explicara la procedencia de los títulos judiciales en cuestión, esa entidad emitió la siguiente declaración al respecto:

*“En dicha comunicación también le informamos al despacho que **LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS ES EL PAGO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE ATENCIONES EN SALUD A LA POBLACIÓN AFILIADA A LA EPS SALUD TOTAL**, los recursos se pagan agotado el proceso de compensación que realiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud y donde, entre otras fuentes de financiamiento del sistema, se encuentran las derivadas de las cotizaciones que se recaudan y que tiene el carácter de parafiscal, aporte que realizan las personas afiliadas a la EPS y cuya destinación específica es financiar, bajo los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad, la prestación de servicios de Salud. En este punto conviene precisar que tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C349/2004: “En consecuencia -continuó-, las cotizaciones no son recursos propios de las EPS (...) sino dineros públicos que deben destinarse a la prestación del servicio público de salud”. Sin embargo, en el fallo se aclaró que “(...) el carácter parafiscal se predica tan solo los recursos provenientes de las cotizaciones, más no de los bienes y rentas propios de las entidades que prestan el servicio. Por ello la Corte ha distinguido entre los recursos parafiscales que administran las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud y su propio patrimonio y rentas”.*

Por lo tanto, los recursos del sistema son de naturaleza parafiscal, que tienen una destinación instituida para el pago por prestación del servicio de salud que realizan las IPS, esa finalidad se cumple precisamente cuando los recursos ingresan a la IPS contratada, como pago por las diferentes acciones de atención en salud de nuestros afiliados y, que fueron debidamente soportadas en el proceso de facturación agotado con anterioridad. Por lo tanto, atendiendo el criterio orientador que establece la Corte Constitucional en la sentencia referida, una vez los pagos ingresan a la IPS “rentas propias de las entidades que prestan el servicio”, extingue el carácter de parafiscalidad. Valga la pena aclarar, que la facultad para establecer y calificar si dichos recursos son inembargables radica en cabeza del Ministerio de Salud como también en la Contraloría General de la Republica a propósito de lo establecido en la Circular 001 del 2021.”

Dicho lo anterior los pagos realizados al depósito judicial corresponden a:

VALOR	CONCEPTO CONSIGNACION
11,187,520	PAGO CM SUBSIDIADO RADICACIÓN AGOSTO 2022
28,734,053	PAGO CM CONTRIBUTIVO RADICACIÓN AGOSTO 2022
6,356,853	PAGO CM CONTRIBUTIVO RADICACION SEPTIEMBRE 2022
2,260,814	PAGO CM CONTRIBUTIVO RADICACION SEPTIEMBRE 2022
3,620,371	PAGO GLOSA PLANILLA 959 CONTRIBUTIVO PBS
3,716,544	PAGO GLOSA PLANILLA 540 SUBSIDIADO PBS
1,098,251	PAGO GLOSA PLANILLA 971 SUBSIDIADO PBS
7,902,894	COSTO MEDICO RAD OCTUBRE 2022 CONTRIBUTIVO
2,329,618	COSTO MEDICO RAD OCTUBRE 2022 SUBSIDIADO
11,448,842	PAGO COSTO MEDICO CONTRIBUTIVO RAD NOVIEMBRE 2022
3,501,463	PAGO COSTO MEDICO SUBSIDIADO RAD NOVIEMBRE 2022
18,674,062	PAGO COSTO MEDICO SUBSIDIADO RAD DICIEMBRE 2022
16,912,990	PAGO COSTO MEDICO CONTRIBUTIVO RAD DICIEMBRE 2022
7,050,538	PAGO COSTO MEDICO CONTRIBUTIVO RAD FEBRERO 2023
4,485,412	PAGO COSTO MEDICO SUBSIDIADO RAD FEBRERO 2023
4,217,795	PAGO GLOSA PLANILLA 392 PBS CONTRIBUTIVO
15,388	PAGO GLOSA PLANILLA 392 PBS CONTRIBUTIVO - BAQ
1,066,327	PAGO GLOSA PLANILLA 407 PBS SUBSIDIADO

Precisado lo anterior, se determinó que los títulos judiciales consignados por Salud Total, provienen del pago de las obligaciones derivadas de atenciones en salud a la población afiliada a la EPS Salud Total y dentro de estos pagos se encuentran los derivadas de las cotizaciones que se recaudan y que tiene el carácter de parafiscal, aporte que realizan las personas afiliadas a las EPS.

En relación con este asunto, la Corte Constitucional, a través de la sentencia relacionada anteriormente T-053-22, sostuvo:

“Se desprende de manera diáfana y contundente que los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica

y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia, como enseguida pasa a exponerse.”

Así mismo, en la providencia ut supra se dijo:

No cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.

Antes bien, acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.”

En virtud de la jurisprudencia citada, es innegable que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, provenientes de las cotizaciones de los afiliados, son de índole pública e inembargables. Estos recursos están específicamente destinados a financiar la prestación de servicios de salud y están amparados por protección constitucional.

Al considerar que los títulos judiciales depositados por Salud Total EPS derivan del cumplimiento de obligaciones relacionadas con la atención médica, incluyendo recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS, los cuales también gozan de inembargabilidad, se llega a la conclusión de que la medida cautelar de embargo y entrega de estos títulos resulta improcedente en el presente caso. Mantener esta medida sería contraria a la protección constitucional otorgada a dichos recursos y perjudicaría su específica destinación para la prestación de servicios de salud.

Además, cabe destacar que en el presente asunto no resulta aplicable la excepción de inembargabilidad de los recursos públicos, dado que los recursos en cuestión son de naturaleza especial, es decir, pertenecientes al Sistema de Seguridad Social y destinados a la prestación de servicios de salud.

Por ende, en consonancia con los principios constitucionales y la jurisprudencia previamente expuesta, se ratificará la decisión contenida en el auto de fecha diez (10) de noviembre de dos mil veintitrés (2023) emitido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tierralta.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería**,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el auto de fecha diez (10) de noviembre de dos mil veintitrés (2023) proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tierralta.

SEGUNDO. Sin condena en costas, por no haberse causado.

TERCERO. En su oportunidad, remítase el expediente al juzgado de origen, previas las notas de rigor en los libros respectivos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Carlos Andres Taboada Castro
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 002
Monteria - Cordoba

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: **2358d48bd1d6815c2215672d8f5dca14dba3bdcffe0d5f3377852874bbb1b78d**
Documento generado en 23/02/2024 04:30:22 PM

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