



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE SAN ANTONIO DE PALMITO

Secretaría: Al despacho de la señora juez el presente proceso informándole que el apoderado judicial de la cooperativa demandante solicita una nueva medida cautelar, en este caso, el embargo y retención de una tercera parte de los ingresos que recibe la ESE Centro de Salud San Antonio de Palmito para atender el pago a los prestadores de los servicios en salud y proveedores de tecnologías en salud. Sírvase proveer.

San Antonio de Palmito, 13 de octubre de 2021.

Mario Alfonso Contreras Herazo

Secretario

EXPEDIENTE No. 70-523-40-89-001-2018-00039
PROCESO/ EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTE/ COOPERATIVA BEATRIZ
DEMANDADO/ ESE CENTRO DE SALUD SAN ANTONIO DE PALMITO

San Antonio de Palmito, trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

Procede el despacho a pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares, presentada por el apoderado judicial de la Cooperativa Beatriz, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

1.- Solicita el representante judicial de la parte ejecutante, se decrete el embargo de una tercera parte de las sumas de dinero que tiene o llegare a tener la ESE Centro de Salud San Antonio De Palmito en la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, para atender los pagos a prestadores del servicio de salud y proveedores de tecnología de la salud.

Como fundamento de su pedimento cita la sentencia STC1503-19 de 13 de febrero de 2019, emitida por la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Honorable Magistrado Ariel Salazar Ramírez, mediante la cual se ordena al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo y al Juzgado Sexto Civil del Circuito del mismo distrito judicial, dejar sin efecto el auto del 19 de noviembre de 2018 emitido por aquella Corporación.

Y, concluye afirmando que la excepción a la prohibición de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Participación en Salud debe aplicarse al presente caso, pues el "*Centro de Salud de Los Palmitos como Empresa Social del Estado no fue proveída de elementos de ferretería sino de insumos destinados al cumplimiento de su deber legal para la asistencia y preservación de la vida de sus pacientes, lo que hace imperioso decretar esa medida cautelar por mandato superior.*

2.- El artículo 63 de la Constitución Nacional consagra el principio de inembargabilidad de los bienes del Estado. Dicha norma constitucional prevé que el legislador puede de acuerdo con su criterio, dar la calidad de inembargables a los bienes que estime conveniente, siempre y cuando no implique la transgresión de otros derechos o principios constitucionales¹.

Con fundamento en esa facultad, el legislador estableció la inembargabilidad de los recursos pertenecientes al Sistema General de Participación, que no es más que los recursos que la Nación trasfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

2.1. Es así como artículo 91 de dicha norma estableció que los recursos del Sistema de Participación no harán unidad de cajas con los demás recursos del presupuesto, debiéndose administrar en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores y que *"por su destinación social constitucional estos recursos no pueden ser sujeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera"*.

En igual sentido, la Corte Constitucional ha venido señalando de antaño que *"dada su especial destinación social derivada de la propia Carta Política, los recursos del sistema gozan de una protección constitucional reforzada en comparación con los demás recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, por lo que resulta constitucionalmente legítimo que el Legislador haya previsto la inembargabilidad de dichos recursos como una medida para asegurar su inversión efectiva"*.²

Y más recientemente el Código General del Proceso en el numeral primero del artículo 594 consagró la inembargabilidad de los recursos del Sistema de Participación, regulando en el párrafo de esa norma el procedimiento a seguir en el evento de decretarse una medida cautelar que afecte tales dineros, bajo el siguiente tenor:

"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."

¹ Así lo interpretó nuestra honorable Corte Constitucional en sentencia C-546 de 1992.

² C-1154 de 2008

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 solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

2.2. Ahora bien, la prohibición de embargo que recae sobre los recursos propios del Sistema de Participación no opera como una regla, sino como un principio y, por tanto, no tiene carácter absoluto³, lo que significa que admite excepciones, las cuales han sido desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴.

Así, el Alto Tribunal ha fijado algunas salvedades a ese principio, para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera de ellas tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda, hace relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción se da en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible⁵.

Adicionalmente, el órgano de cierre de la Jurisdicción Constitucional precisó que esas excepciones son aplicables *"siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable o saneamiento básico)"*⁶

Esa tesis fue nuevamente acogida por el Tribunal Superior de Sincelejo, mediante auto de ponente CES 2019 de 28 de mayo de 2019, proferido al interior del proceso ejecutivo singular radicado bajo el No. 2017-00182, con ponencia de la doctora Marirraquel Rodelo Navarro, Magistrada de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Sincelejo, donde se sostuvo lo siguiente:

*"... empieza la Sala por aclarar que si bien este despacho venía acogiendo al criterio sentado por esta Corporación en sesión de Sala de fecha 25 de mayo de 2016, en virtud del cual solo aplicaba una excepción a la regla de inembargabilidad de estos dineros, esto es, cuando el título ejecutivo se tratara de una sentencia laboral debidamente ejecutoriada, en la actualidad y **con fundamento en la recientes sentencias de tutela proferida por el Órgano de cierre de esta jurisdicción, y luego de la Sala de Decisión de fecha 15 de mayo de 2019, llevada a cabo por las Magistradas que integran la Sala Civil, Familia, Laboral de este Tribunal, se llegó al consenso que siguen vigentes las tres excepciones que desde un principio la jurisprudencia había concebido respecto de la mentada pauta legal.**"*Negrita fuera de texto.

Dicha providencia, es necesario aclarar, se dictó precisamente en cumplimiento a lo ordenado por la Honorable Corte Suprema de Justicia en la

³ Así lo dijo la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014

⁴ Resaltándose, entre otras, las sentencias de constitucionalidad C-732 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

⁵ Esa línea jurisprudencial se consolidó en la sentencia C-1154 de 2008

⁶ Ver, entre otras la sentencia C-543 de 2013

sentencia de tutela STC 3247-2019 en la que se concluyó que el Tribunal Superior de Sincelejo, había incurrido en una vía de hecho al estimar como única excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participación, *"los dirigidos al pago de acreencias laborales y omitir la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones a cargo del estado, consignadas en sentencias y títulos ejecutivos, cuando estos tienen "(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinadas dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)".*

Bajo el anterior razonamiento es evidente que tanto para la Corte Suprema de Justicia, como para el Tribunal Superior de este Distrito Judicial siguen vigentes las tres excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participación que desde antaño había venido desarrollando la línea jurisprudencial de la Honorable Corte Constitucional.

De ahí que, este despacho judicial haya decidido desde mediados del año anterior –cuando se conoció esa posición y se decidió el primer caso al respecto– acoger, sin mayores razonamientos, esa postura y en consecuencia atender las salvedades que de tiempo atrás ha establecido el Máximo Tribunal Constitucional.

3. Hecho el anterior análisis jurisprudencial, se hace necesario determinar si la medida cautelar peticionada por el apoderado de la Cooperativa Beatriz, encuadra dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, particularmente la relativa al pago de obligaciones consignada en títulos ejecutivos que tienen como fuente alguna de las actividades para las cuales están destinados los dineros, cuyo embargo se solicita.

3.1. Lo anterior, partiendo del hecho de que los recursos que se pide embargar hacen parte del Sistema General de Participación en Salud, por cuanto se trata de aquellos que son manejados por la ADRES, la cual tiene dentro de sus funciones la de *"realizar los pagos, efectuar los giros directos a los prestadores del servicio de salud y proveedores de tecnología en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema que en todo caso optimice el flujo de recursos"*⁷

Y además atendiendo que es evidente que en el presente caso no se aplican ninguna de las dos causales restantes, estas son, que se trate de obligaciones de origen laboral o que las mismas tengan su génesis en una sentencia judicial.

3.2. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, se hace necesario confrontar el destino de los dineros, cuyo embargo se solicita, y el origen de la obligación perseguida en el juicio ejecutivo que es objeto de análisis.

Es claro para el despacho que los recursos sobre los cuales recaería la medida cautelar peticionada tienen por finalidad el pago de los servicios y tecnologías en salud, por ser precisamente esa una de las funciones de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

En tanto que, la obligación que se persigue en el presente proceso, tiene su origen en un acuerdo de pago por valor de \$59.789.032, suscrito entre la ESE Centro de Salud San Antonio de Palmito y la Cooperativa Beatriz, mediante el

⁷ Artículo 66 de la Ley 1753 de 2015

cual la primera acepta deber a la segunda la suma antes señalada, **por concepto de los descuentos de nómina hechos a sus trabajadores que no fueron transferidos a la cooperativa ejecutante, durante los meses de abril a diciembre del año 2013 y todo el año 2014, 2015, 2016**⁸.

En otras palabras, la deuda ejecutada en este proceso se origina en uno descuentos de nómina hechos por la ESE Centro de Salud San Antonio de Palmito que no fueron oportunamente trasferidos a la ejecutante.

Resulta contrario a la verdad entonces, lo manifestado por el apoderado de la parte ejecutante en el sentido de que su poderdante suministró a la ejecutada insumos destinados al cumplimiento de su deber legal para la asistencia y preservación de la vida de sus pacientes y que por tanto se hacía imperioso decretar la medida cautelar peticionada, pues como ya se indicó anteriormente la génesis de esta ejecución nada tiene que ver con la prestación de servicios médicos.

Hecha entonces la respectiva confrontación, se concluye que los recursos cuyo embargo se peticiona no tienen el mismo destino de los dineros que aquí se ejecuta; es decir, no tienen por finalidad el pago de servicios o tecnologías en salud, como erradamente manifiesta el peticionante.

2.3. De ahí que, no encuadre el presente caso en la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Partición a la cual habíamos hecho alusión, esto es la relativa al pago de obligaciones consignada en títulos ejecutivos que tienen como fuente alguna de las actividades para las cuales están destinados los dineros, cuyo embargo se solicita. Por tal razón, mal podría este despacho decretar la medida peticionada.

En este punto, resulta pertinente aclarar que el auto de 9 de junio de 2021 proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo y allegado a este trámite por el apoderado de la parte ejecutante en el cual se embargaron unos recursos que hacen parte del Sistema General de Participación al interior de un proceso ejecutivo seguido también contra la ESE Centro de Salud San Antonio de Palmito, tuvo por fundamento que *"el título ejecutivo base de la ejecución lo constituyen sendas facturas de venta generadas por la prestación de servicios y equipos médicos para afiliados de la entidad accionada, de tal modo que el rumbo de los recursos que maneja la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social – ADRES, tienen el mismo destino que los que aquí se ejecutan,"*.

Por tanto, se trata de un caso diametralmente diferente a este, en el cual sí aplicaba la excepción a la cual hemos venido haciendo alusión en esta providencia.

En este orden de ideas, se denegará la solicitud de medida cautelar por el apoderado judicial de la ejecutante, conforme se ha expuesto en esta providencia.

Hemos de advertir, que decisión similar emitió este despacho al interior de este mismo proceso, en auto adiado 10 de julio de 2020, donde también negó el embargo de unos recursos que se pudo corroborar hacían parte del Sistema General de Participaciones, por las mismas razones que hoy se expusieron.

⁸ V. fl. 13 y 14

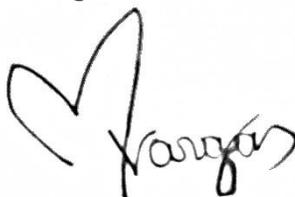
En mérito de lo expuesto, el Juzgado Promiscuo Municipal de San Antonio de Palmito,

RESUELVE:

PRIMERO: Absténgase el despacho de decretar la medida cautelar de embargo petitionada por el apoderado judicial de la Cooperativa Beatriz, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Contra la presente decisión proceden los recursos de Ley.

NOFIQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Margarita', written over a faint circular stamp.

MARGARITA MARÍA VARGAS VELILLA

Juez