



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE NEIVA
SALA QUINTA DE DECISIÓN - CIVIL FAMILIA LABORAL

Proceso: EJECUTIVO LABORAL
Demandante: E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA
Demandado: COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA - COMPARTA EPSS
Radicación: 41001 31 05 001 2017 00074 02
Asunto: APELACIÓN DE AUTO

Neiva, cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

*Discutido y aprobado mediante Acta No. 094 del cinco (05) de octubre
de 2020*

1. ASUNTO

Resuelve la Sala la apelación interpuesta por la ejecutante contra el auto proferido el 12-oct-2018 por el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Neiva, en el cual se dispone el levantamiento de medidas cautelares.

2. ANTECEDENTES RELEVANTES

- La E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA inició proceso ejecutivo de facturas por servicios de salud en contra de la EPS COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA - COMPARTA EPSS., librándose mandamiento de pago el 24-feb-2017 decretándose el embargo y retención de dineros que reposen en las cuentas bancarias de la ejecutada.
- Mediante escrito radicado el 11-sep-2018, el Procurador 29 Judicial II Laboral de Bogotá petitionó el levantamiento de las medidas cautelares, argumentando que conforme a la Circular No. 014 del 08-jun-2018 se detalla claramente la posición de la Procuraduría General

de la Nación respecto de la inembargabilidad de los recursos destinados al Sistema de Seguridad Social en Salud.

3. DECISIÓN APELADA

En decisión proferida el 12-oct-2018 el juzgado de instancia dispuso el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el auto del 24-feb-2017, en cumplimiento de la Circular No. 014 del 08-jun-2018 de la Procuraduría General de la Nación.

4. RECURSO

-Dentro del término legal, la entidad ejecutante apeló la decisión argumentando que la sentencia T-760 de 2008 se direcciona hacia la garantía del derecho a la salud desde todos los ángulos posibles, sin contemplar interrupción alguna en su goce, por lo que ninguna entidad debe ampararse en ninguna causal para obstaculizarlo. Que para la ejecutante es fundamental el pago de los servicios de salud con el fin de dar continuidad a la prestación de los mismos a la población afiliada a la EPS ejecutada y a toda la que lo requiera. Que la inembargabilidad no es absoluta, y que el embargo no debe levantarse por cuanto lo que se cobra son servicios de salud. Citó una serie de providencias de distintas corporaciones con base en las cuales sostuvo que los recursos destinados a la prestación de servicios de salud pueden ser embargados para cubrir las obligaciones que se ejecutan, por ser de la misma índole.

5. ALEGATOS DE SEGUNDA INSTANCIA

Parte demandada

Mediante escrito visible a folios 17 y siguientes, la entidad demandada presentó alegaciones en segunda instancia precisando que comparte la decisión adoptada por el juez de primer grado al levantar las medidas cautelares decretadas en contra de COMPARTA EPS-S, pues, los recursos

administrados por la ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRESS- son inembargables, indicando que así lo certificó Marcela Brun Vergara, Directora de Gestión de los Recursos Financieros de Salud. Dicha certificación visible a folios 28 y 29 precisa que los dineros depositados en las cuentas maestras creadas por COMPARTA EPS-s gozan de tal garantía en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución, y la destinación específica consagrada en el inciso 3 del artículo 48 ibídem y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, así como lo dispuesto en los artículos 5 y 25 de la Ley 1751 de 2015 –Estatuto de la Salud-, agregando que los recursos provenientes de las Unidades de Pago por Capitación –UPC-no pueden catalogarse como rentas propias de las entidades, en tanto no pueden ser usadas libremente, sino que están destinados a garantizar la prestación del servicio de salud, es decir, a la protección de los derechos fundamentales a la vida y la salud de los afiliados.

Continúa la apoderada de la entidad ejecutada indicando que la referida certificación de inembargabilidad fue reiterada en escrito del 18 de julio de 2019, donde se precisa que las cuentas maestras del banco BBVA y el BANCO DE OCCIDENTE no pueden ser objeto de medida cautelar.

Seguidamente, adujo que en la Directiva del 22 de abril de 2010 la Procuraduría instó a las entidades públicas del orden nacional y territorial (funcionarios ejecutores en procesos de cobro coactivo) para acatar lo preceptuado en materia de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones y las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y exhorta a los jueces de la República para que se abstengan de ordenar embargos por cuanto ello afecta gravemente el ordenamiento jurídico, el patrimonio público y el orden económico y social, postura reiterada —según precisa— en Circular 014 del 08 de junio de 2018, cuyo texto allega a folios 31 a 33.

Citó una providencia del Tribunal Superior de Barranquilla, conforme a la cual *"no es procedente utilizar las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, para obtener dineros con qué pagar deudas de una entidad en particular, recuérdese que de acuerdo a lo establecido en el artículo 599 del CGP, las medidas cautelares en un proceso ejecutivo solo pueden recaer sobre los bienes propios del ejecutado"*, concluyendo que los recursos que maneja COMPARTA EPS-S no son de su propiedad y, por tanto, no pueden ser embargados ya que los mismos son necesarios e indispensables para la prestación del servicio público de salud y su afectación puede conllevar al incumplimiento con los pagos a proveedores, tales como IPSs, Clínicas, suministros de medicamentos, entre otros.

Paras finalizar citó decisiones de los juzgados Quinto y Séptimo Civil del Circuito de Bucaramanga donde se ordena oficiar a las entidades bancarias para que se abstengan de registrar los embargos decretados sobre tales recursos.

Parte demandante

La ESE CARMEN EMILIA OSPINA, a través de apoderada judicial, preció que debido a los continuos incumplimientos y acuerdos de pago fallidos con la demandada, la ESE se vio en la obligación de interponer la demanda ejecutiva de la referencia a fin de recaudar los dineros adeudados por la opositora, para lo cual deviene pertinente la medida de embargo sobre los dineros administrados por COMPARTA EPS-S ya que los mismos están destinados al servicio de salud y las obligaciones que se pretende recaudar son originados precisamente en la prestación de servicios de salud a sus afiliados.

Precisó que la Procuraduría al elevar la petición de desembargo no tuvo en cuenta que quien actúa como demandante es una entidad pública sin ánimo de lucro que se sostiene financieramente de los recursos que genera el desarrollo de su objeto social el cual consiste en la prestación del servicio de salud y que los recursos embargados no provienen de compras, nómina u otro rubro semejante sino de la prestación de los servicios de salud a los afiliados de la demanda por lo que —en su criterio— la medida cautelar no riñe con los principios fundamentales en que sustentan las consideraciones de la Circular.

Finalmente, argumentó que la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, en su calidad de Entidad Prestadora de Servicios de Salud, no puede resultar afectada por los eventuales desmanes o malos manejos financieros y/o contables en que haya podido incurrir la demandada y que el pago de las obligaciones ejecutadas no estaría contraviniendo la destinación específica de los recursos de la salud comoquiera que su utilización sería el pago de los servicios médicos de muchos afiliados del régimen subsidiado.

6. CONSIDERACIONES

6.1. PROBLEMA JURÍDICO

Deberá determinar la Sala si en el presente era procedente el levantamiento de la medida de embargo y retención decretada sobre los dineros que reposan en cuentas bancarias a nombre de la ejecutada.

6.2. RESPUESTA AL PROBLEMA JURÍDICO

El Código General del Proceso, vigente desde el 01 de enero de 2016, establece en su artículo 594, numeral 1°:

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

1. 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, teniendo en cuenta lo dispuesto en el *parágrafo* del artículo 594 del C.G.P. la *inembargabilidad* no implica una regla absoluta, puesto que la citada norma reconoce la existencia de situaciones excepcionales en las cuales sí es posible imponer cautelas sobre los bienes o recursos que se enlistan en ella.

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C- 543 de 2013 ha establecido unas excepciones a la regla de inembargabilidad:

“El artículo 63 de la Constitución dispone que “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”

A la luz del anterior precepto debe entenderse que además de los bienes señalados expresamente en éste, el Constituyente le otorgó al legislador la facultad para determinar, entre otros, los bienes que tienen naturaleza de inembargables, del cual también se deriva el sustento constitucional del principio de inembargabilidad presupuestal.

“Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes 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 Superior¹.

Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*
- (iii) **Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.***

*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) (...)"*. (Subrayas fuera del texto original).

Dicha postura, se ha venido sosteniendo por la Alta Corporación², sin que haya declarado la inexequibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos.

En igual sentido, la Sala de Casación Laboral en sentencia STC7397-2018 señaló:

"existen excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud (son recursos públicos y del Sistema General en Seguridad Social Salud); a manera de ilustración y respecto a ello, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de

¹ Sentencia C-546 de 1992.

² La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: 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 y C-539 de 2010.

1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras.

Una de dichas excepciones es la conceniente con «*la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo “(..) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (..)” [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]*» (CSJ STC16197-2016, 9 nov. 2016, rad. 2016-03184-00).

Relativamente a ello, esta Corporación tuvo ocasión de expresar, en CSJ AP4267-2015, 29 jul. 2015, rad. 44031, que:

(..)

...entender que el “principio de inembargabilidad” cobija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS -públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados”

Para la Sala, teniendo en cuenta que el asunto *sub exámine* corresponde precisamente a un Proceso Ejecutivo Laboral, derivado del incumplimiento en el pago de los servicios prestados para COMPARTA EPS-S por la ejecutante en atención *médico quirúrgica y hospitalaria*³, deberá revocarse la decisión de instancia, ya que es procedente el embargo inicialmente decretado sobre los dineros que, si bien pudieren tener la connotación de inembargables, con ellos se busca satisfacer obligaciones propias del servicio de salud que presta dicha entidad como lo son los servicios de salud. Así las cosas, no cabe duda de la viabilidad de la medida cautelar decretada, razón por la cual deberá revocarse el auto recurrido. Debe acotar la Sala que la Circular No. 014 del 08-jun-2018 de la Procuraduría General de la Nación es enfática en la inembargabilidad de los recursos del sistema de salud en aras de proteger la destinación específica para la cual éstos son apropiados, razón por la cual, mantener las medidas cautelares decretadas en el presente proceso corresponde por excelencia a la materialización del inciso 5° del art. 48 de la Constitución, el cual establece que *"No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella."*, siendo entonces evidente que los fines que con la presente ejecución se persiguen es el cubrimiento o pago de servicios de salud prestados por una IPS, es decir, corresponde a los fines inherentes al sistema. Se advierte del contenido de la Circular emitida por la Procuraduría General de la Nación⁴, que ninguna alusión hace a las excepciones que jurisprudencialmente se han establecido sobre el principio de la inembargabilidad, razón por la cual en cada caso el juzgador deberá efectuar el respectivo estudio y de hallarse viable la inaplicación del citado principio, deberán decretarse las correspondientes cautelas en aplicación del precedente.

³ Fol. 44.

⁴ Fol. 117 al 121



Sin costas en esta instancia ante la prosperidad conforme numeral 3° del artículo 365 del C.G.P.,

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de decisión Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva,

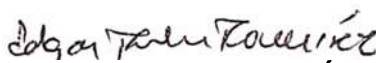
7. RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el auto calendado el 12-oct-2018, proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Neiva, según lo motivado.

SEGUNDO.- Sin costas en esta instancia conforme a lo considerado.

TERCERO.- DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE


EDGAR ROBLES RAMÍREZ


ANA LIGIA CAMACHO NORIEGA


LUZ DARY ORTEGA ORTIZ