

Magistrado Ponente: Marcos Román Guío Fonseca
Número de Radicación: 13001310300320200013601
Tipo de Decisión: Confirma auto
Fecha de la Decisión: 22 de marzo de 2022.
Clase y/o subclase de proceso: Ejecutivo singular

MEDIDAS CAUTELARES/Finalidad

MEDIDAS CAUTELARES/SOPORTE SUSTANCIAL/Conforme a los artículos 2488 y 2492 del Código Civil, que precisan que toda obligación personal, le confiere al acreedor el derecho de perseguir los bienes de su deudor, con el propósito salvaguardar su crédito y no hacer nugatoria la obligación, siendo el embargo y secuestro una de esas medidas.

MEDIDAS CAUTELARES/ RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL/el artículo 63 de la Constitución Política consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, desarrollado particularmente en el artículo 594 del Código General del Proceso, que enlista aquellos bienes que por su naturaleza son inembargables, encontrándose dentro de ellos los bienes de uso público y los destinados a un servicio público.

INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DESTINADOS DE MANERA ESPECÍFICA PARA LA SALUD/LINEA JURISPRUDENCIAL/La jurisprudencia de las altas Cortes, ha venido recabando que los recursos que pertenecen al Sistema General de Participaciones, son por regla general inembargables, dada la necesidad de preservar, defender y proteger los recursos financieros que se requieren para cubrir las necesidades esenciales de la población.

INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DESTINADOS DE MANERA ESPECÍFICA PARA LA SALUD/EXCEPCIONES/ La jurisprudencia ha referido que el principio de inembargabilidad sobre estos recursos no aplica de manera absoluta, debido a que existirán casos puntuales que ameritan su aplicación, en aras de evitar poner en riesgo principios, valores y derechos constitucionales de carácter particular. Así, en sentencia C-543 de 2013 se precisaron las excepciones.

FUENTE FORMAL/ Artículos 2488 y 2492 del Código Civil, artículo 63 de la Constitución Política, Ley 1751 de 2015 y artículo 594 del C.G.P .

FUENTE JURISPRUDENCIAL/ 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, Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002, STC STC3118-2020, STC 3842-2021, STC2705-1999, STC15986 de 1999, STC2508-2020, STC1479-2020, STC3842- 2021, STC4663-2021, STC3797 de 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
SALA CIVIL – FAMILIA

Apelación de auto
Proceso: Ejecutivo singular
Demandante: Suministros Integrales Mauro Sergio S.A.S.
Demandado: Nuestra Señora De La Candelaria
Rad. Juzgado: 13001310300320200013601

Cartagena de Indias D. T. y C., veintidós (22) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 15 de febrero de 2022, proferido por el JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, dentro del proceso ejecutivo de la referencia.

I. EL AUTO RECURRIDO

La juez de conocimiento a través de auto de 15 de febrero de 2022, ordenó el levantamiento de la medida cautelar sobre la cuenta bancaria No. 1700000554 de Bancolombia a nombre de NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA S.A.S., y ordenó la devolución de los depósitos judiciales Nos. 412070002535303, 412070002548234 y 412070002538418 a la sociedad ejecutada, toda vez que fue aportada una certificación de inembargabilidad expedida por la ADRES que da cuenta que los recursos públicos y parafiscales destinados a financiar la salud, son girados a esa cuenta de ahorros.

II. LA APELACIÓN

1. El apoderado de la parte demandante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, aduciendo en síntesis, que la entidad demandada pretende con el levantamiento de la medida

cautelar evadir las obligaciones contraídas con la entidad; que por otro lado, dicha IPS maneja tanto recursos embargables como inembargables, por lo que resulta necesario verificar para el caso específico, si tales recursos son de naturaleza inembargables, para ello se debe oficiar a la entidad bancaria BANCOLOMBIA quien puede ratificar y certificar la naturaleza de los recursos de la cuenta de ahorro No. 1750000055 de propiedad de la demandada.

III. CONSIDERACIONES

1. Las medidas cautelares se erigen dentro del ordenamiento constitucional, como el mecanismo apropiado para garantizar un verdadero derecho de acceso a la justicia -Art. 228 C.N.-, buscando en grado sumo la tutela jurisdiccional efectiva del derecho prevista en el artículo 2º del Código General del Proceso.

De la misma manera, los artículos 2488 y 2492 del Código Civil, precisan que toda obligación personal, le confiere al acreedor el derecho de perseguir los bienes de su deudor, con el propósito salvaguardar su crédito y no hacer nugatoria la obligación, siendo el embargo y secuestro una de esas medidas.

No obstante, algunas de las medidas cautelares presentan restricción constitucional y legal. Es así como el artículo 63 de la Constitución Política consagra el principio **de inembargabilidad de los recursos públicos**, desarrollado particularmente en el artículo 594 de Código General del Proceso, que enlista aquellos bienes que por su naturaleza son inembargables, encontrándose dentro de ellos los bienes de uso público y los destinados a un servicio público.

En términos precisos, en materia de salud, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 señaló que *“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”*; norma sometida a control previo de constitucionalidad mediante sentencia C-313 de 2014; en ese mismo sentido, el artículo 2.6.4.1.4., del Decreto 780 de 2016, adicionado al Decreto 2265 de 2017 por el apartado 2º, **refiere de igual forma la inembargabilidad de los recursos de la ADRES**, y el artículo 21 del Decreto No. 028 de 2008 que determina los servicios que se cubren con recursos del Sistema General de Participaciones, como la salud, se tornan inembargables, con el fin de evitar situaciones que afecten la calidad y cobertura de estos servicios esenciales, derivadas de decisiones judiciales de embargo.

A la par de este marco normativo, la jurisprudencia de las Altas Cortes ha venido recabando que los recursos que pertenecen al Sistema General de Participaciones son por regla general inembargables, dada la necesidad de preservar, defender y proteger los recursos financieros que se requieren para cubrir las necesidades esenciales de la población¹.

Conforme a dicho principio, se propende por una adecuada provisión, manejo y administración de los fondos básicos para la salvaguarda de derechos fundamentales y en general para el

¹ 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. Así lo reitera la Corte Suprema de Justicia, entre muchas otras en sentencias STC14198-2019, STC2705-2019, STC15986-2019, STC245-2020, STC263-2020, STC2508-2020, STC1479-2020, STL6430-2018, STL3466-2018, STL7686-2019, STL1942-2020.

cumplimiento de los fines del Estado, razones de más, esgrimidas por las Cortes para legitimar la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud.

2. Del mismo modo, la jurisprudencia ha referido que el principio de inembargabilidad sobre estos recursos no aplica de manera absoluta, debido a que existirán casos puntuales que ameritan su aplicación, en aras de evitar poner en riesgo principios, valores y derechos constitucionales de carácter particular. Así, en sentencia C-543 de 2013 precisó como excepciones:

“(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas² (...)”.

“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos³ (...)”.

“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁴ (...)”.

“(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

² Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

³ 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 (...)”.

⁴ 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 (...)”.

recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁵ (...)”
(subraya fuera de texto).

Conforme a esa línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional, en especial, en las sentencias C-354 de 1997, C-402 de 1997, C-566 de 2003, C-793 de 2002, C-1154 de 2008, C-543 de 2014, se prohijaron excepciones puntuales a la regla general de inembargabilidad, en concreto, para satisfacer acreencias laborales, el pago de sentencias judiciales o títulos emanados del estado, admitiendo una cuarta categoría, cuando el coercitivo se sustenta en el incumplimiento de obligaciones derivadas de la prestación del servicio público respectivo⁶.

Luego, esta cuarta excepción admite la posibilidad de embargar recursos provenientes del Sistema General en Participación direccionados a cumplir un fin específico –salud-, sea prestado por entidad pública o privada, cuando la obligación surge de la prestación de un servicio de esa naturaleza⁷.

En la mayoría de los casos abordados por la Corte Suprema de Justicia, tanto en la Sala Civil como Laboral, se trata de acciones de tutela promovidas por entidades particulares en donde el tema central es precisamente la inembargabilidad de dichos recursos, concluyendo, que la medida se torna procedente, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieren como fuente la actividad a la cual estaban destinados los recursos.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

⁶ STC STC3118-2020

⁷ STC 3842-2021

Así, en la tutela promovida por Clínica Materno Infantil San Luis S.A. de Bucaramanga, conforme al ejecutivo seguido contra SALUD VIDA EPS, la Corte afirmó:

“A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.

Así, omitió, particularmente, la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones con dinero del Estado, consignadas en sentencias y títulos ejecutivos, cuando éstos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”.

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 cautelas reseñadas (STC14198-2019)⁸

Descendiendo al caso específico, se indica que la entidad NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA S.A.S. se encuentra adeudando a la ejecutante SUMINISTROS INTEGRALES MAURO SERGIO S.A.S. la suma de \$200.000.000, por concepto de capital contenido en el PAGARÉ No. 1 de 29 de agosto de 2019.

⁸En esos mismos términos se pronunció en las sentencias STC2705-1999, STC15986 de 1999, STC2508-2020, STC1479-2020, STC3842- 2021, STC4663-2021, entre otras.

Y en efecto, se observa que, como pábulo de la ejecución, fue adosado el correspondiente título valor, lo que, sin lugar a duda, permite verificar que la obligación que se reclama a través del presente trámite ejecutivo **no** tiene su origen en la prestación de servicios de salud por parte de la entidad ejecutante a la IPS demandada, lo que no encuadra en una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad de los activos del Sistema General de Participaciones.

3. Y es que, pese a que el apoderado recurrente insiste en que la IPS NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA, recibe dineros embargables en la cuenta de ahorros No. 1750000055 lo cual debe ser rectificadas por BANCOLOMBIA, lo cierto es, que fue allegada una certificación de la ADRES que indica todo lo contrario (fl. 33 Cuaderno Digital): *“... La Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en desarrollo de lo establecido en el párrafo del artículo 40 de la Ley 1815 de 2016¹ y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la Resolución 101 de 2017, **certifica que los recursos públicos fiscales y parafiscales destinados a financiar la salud, administrados por la ADRES y que en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y en el Decreto 1429 de 2016 le corresponde girar a la Cuenta Bancaria de ahorros No. 17500000554 del Banco Bancolombia habilitada por NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA S.A.S identificada con el NIT 901183478, son inembargables conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales.** // La anterior certificación se expide con fundamento en la cláusula general de inembargabilidad establecida en el artículo 63 de la Constitución Política y la destinación específica que de los mismos consagra el inciso 3 del artículo 48 ibídem y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, en virtud de los cuales se establece que “(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las*

instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella” y en los artículos 5 y 25 de la Ley 1751 de 2015 - Estatutaria de Salud – que le imponen al Estado el deber de abstenerse de adoptar decisiones que puedan afectar la prestación del servicio y la garantía del derecho fundamental a la salud, tomando todas las medidas necesarias para su protección, reiterando el carácter inembargable de los recursos públicos fiscales y parafiscales que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines distintos a los previstos constitucional y legalmente...” (Resalte a propósito) por lo tanto, no es posible aplicar para el caso la cuarta excepción establecida por la jurisprudencia, la que precisa que cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del Sistema General de Participación, es procedente la medida.

4. A vuelta de ser reiterativo, es menester recordar que en sentencia C-1154 de 2008 la Corte precisó:

“En las providencias referidas, esta Corporación aclaró que las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto eran 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 los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Al respecto, en la Sentencia C-793 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, se analizó el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación. La Corte declaró la constitucionalidad de dicha norma, pero la condicionó precisando que si bien era válida la regla general de inembargabilidad, también debía proceder el embargo en casos excepcionales.”

Y más adelante agregó:

“Siguiendo esta línea, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables. La Corte insistió en que la regla general es la inembargabilidad, pero de nuevo aceptó el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general.”

Por su parte, en sentencia STC3797 de 2018 la Corte Suprema recordó:

Una de dichas excepciones es la concerniente 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]»

En ese sentido, le asiste razón a la jueza al concluir que, para el caso, la decisión adoptada resulta acorde con la línea jurisprudencial adoptada por las Altas Cortes, pues en virtud de las excepciones dispuestas, no resulta admisible que los dineros girados del Sistema General de Participación a la cuenta de ahorros No. 1750000055 de propiedad de NUESTRA SEÑORA DE LA CANDELARIA S.A.S puedan ser embargados, máxime, si lo que se pretende con la medida es garantizar el pago de obligaciones emanadas de un título valor -pagaré-.

Es claro, entonces, que la decisión de instancia debe ser confirmada.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 15 de febrero de 2022, proferido por el JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, por las razones contenidas en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas en esta instancia.

TERCERO: DEVOLVER oportunamente al juzgado de origen. Notifíquese y cúmplase,

Firmado Por:

Marcos Roman Guio Fonseca
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 003 Civil Familia
Tribunal Superior De Cartagena - Bolivar

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:

d54b6a8b2bcf5a020f216411721f2c45e12707ad38850fa16d033e8b51737e97

Documento generado en 22/03/2022 10:16:50 AM

Apelación de auto
Proceso: Ejecutivo singular
Demandante: Suministros Integrales Mauro Sergio S.A.S.
Demandado: Nuestra Señora De La Candelaria
Rad. Juzgado: 13001310300320200013601

11

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