El siguiente es el documento presentado por el Magistrado.

El contenido total y fiel debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

Providencia: Auto - 2ª instancia - 07 de febrero de 2018

Proceso: Ejecutivo – Confirma inembargabilidad de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones

Radicación Nro. : 66001-31-03-003-2017-00175-01

Demandante: CLÍNICA VER BIEN S.A

Demandado: COOMEVA EPS S.A.

Magistrado Ponente: EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

**Temas: PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** En verdad el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP no es absoluto, la excepción que reclama el recurrente es de aquellas que la doctrina constitucional ha reconocido, no obstante, también lo es que las salvedades constitucionales solo son oponibles a *“…créditos a cargo de las entidades territoriales…”,* esto es,al Estado en calidad de deudor, hipótesis que, no se verifica en esta oportunidad, la ejecución que aquí se adelanta es contra una entidad del sector privado y el manejo que la hace de recursos del SGP, no transforma su condición de empresa comercial, menos aún modifica la naturaleza parafiscal de dichos dineros. De tal manera ha sido entendido en providencias anteriores. Para la Corte Constitucional, la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del Sistema General de Participaciones, con destino a los sectores salud, educación y de propósito general, constituye un desarrollo legislativo razonable de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional. De allí que la protección de estos recursos, tiene como finalidad cumplir las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales, por esta razón, no pueden sujetarse a la eventualidad de medidas cautelares que obstaculicen e impidan la ejecución de los planes y programas respectivos (sentencias C-793 de 2002 y C-566 de 2003).

**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**Sala de Decisión Civil Familia**

Magistrado: **EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, siete (7) de febrero de 2018

Expediente: 66001-31-03-003-2017-00175-01

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**I. ASUNTO**

Decide esta Sala Unitaria el recurso de apelación formulado al auto del 1 de septiembre de 2017 proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Pereira, en la presente ejecución iniciada por la CLÍNICA VER BIEN S.A. frente a COOMEVA EPS S.A.

**II. ANTECEDENTES**

1. Dentro del juicio de la referencia la CLÍNICA VER BIEN S.A., solicitó “El embargo de las cuentas bancarias tanto de ahorros como corrientes, y demás productos a saber CDTS, títulos de capitalización, títulos judiciales, órdenes de pago, fiducias y similares, correspondientes a la Entidad Promotora de Salud COOMEVA EPS S.A.” en las entidades financieras que enlista, ubicadas en Pereira y Dosquebradas (fls. 52-53 Cd. ppal).

2. Mediante proveído del 29 de junio último, la Juez de instancia decretó la cautela solicitada, aclaró lo sería en la proporción autorizada por la ley y “que no pertenezcan al Sistema General de Participación en Salud” (fl. 94 íd).

3. Enseguida el abogado de la ejecutante exhortó a que se insistiera al Banco Coomeva y demás entidades financieras sobre el embargo de los dineros de dicha EPS y subsidiariamente se ordene informar cual es la cuenta maestra de dicha entidad de salud, para que se embarguen las que no sean de tal característica (fls. 55 a 95 íd).

4. Por auto del 1 de septiembre el despacho judicial se pronunció en igual sentido al proveído anterior (fl. 96 íd).

5. Inconforme con lo así resuelto el extremo ejecutante interpuso los recursos de reposición y apelación, arguyendo que, ya un órgano de cierre (Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia AP4267-2015), interpretó la normativa y jurisprudencia del caso, en el entendido que tratándose de obligaciones expresas, claras y exigibles, originadas en la prestación de un servicio de salud, sí son embargables las cuentas y recursos que pertenezcan al Sistema General de Participación en Salud. Es decir que es dable aplicar la excepción al principio de inembargabilidad.

Pide se revoque la decisión confutada y en su lugar se decrete la medida de embargo, inclusive sobre las cuentas que pertenezcan al SGSS (Fls. 97-102 íd).

6. El recurso principal no logró modificar la determinación por lo cual se concedió la alzada, que ahora ocupa la atención de esta Corporación y que es del caso resolver previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

1. El auto recurrido es apelable, por virtud del artículo 321-8 del CGP. Esta Corporación tiene competencia para conocer del recurso vertical, es el superior funcional del juzgado que dictó la providencia confutada, además, ha sido debidamente sustentado por quien se considera afectado.

2. El problema jurídico, se contrae a establecer si las cuentas bancarias cuyo origen son recursos del Sistema General de Participación son inembargables como lo señaló la juez de instancia, o si por el contrario pueden ser objeto de la cautela.

3. Primeramente, se impone efectuar las siguientes estimaciones jurídicas:

3.1. En armonía con el artículo 63 de la Constitución Política, *“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”*, privilegio que, para lo que incumbe a este litigio, únicamente recae sobre *“los recursos del Sistema General de Participaciones”* (art. 21, D. 28 de 2008) y más estrictamente, sobre *“los recursos del sistema general de seguridad social en salud”* (art. 8º, D. 50 de 2003).

3.2. Por su parte, el artículo 91° de la Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias establece: *“Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores, igualmente, por su destinación social constitucional, no pueden ser sujeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera”.* Subrayas propias.

Por lo tanto el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

Y es que, la regla de inembargabilidad contemplada en los artículos 21 del Decreto Ley 28 de 2008 en general para *“los recursos del Sistema General de Participaciones”* y el 8º del Decreto 50 de 2003, en particular para *“los recursos del sistema general de seguridad social en salud”*, aplica única y exclusivamente a los dineros y derechos económicos pertenecientes a los aludidos sistemas girados bajo la modalidad de participaciones y no cobija, en forma general e indiscriminada, a todos los recursos patrimoniales pertenecientes a las distintas EPS.

Asunto que ha dejado claro el Ministerio de Salud en Consulta sobre inembargabilidad recursos de la salud – Radicado No 201742302540812 del 28 de diciembre de 2017.

*“Cuando el numeral tercero del artículo 594 del CGP hace referencia a que se pueden embargar los ingresos brutos de la entidad particular que presta el servicio público, de salud en el caso nuestro, se está haciendo referencia, pero a los recursos de la entidad particular, no de recursos del SGSSS, los cuales como ese mismo artículo prevé, en su numeral 1, son inembargables. Con respecto a esta pregunta, resulta relevante recordar que los recursos públicos que están destinados a atender la salud, no se pueden confundir con el patrimonio propio de la respectiva Entidad Promotora de Salud-EPS, por eso, deben manejarse en cuentas separadas o independientes por las EPS de acuerdo al artículo 182 de la Ley 100 de 1993. Cuestión que se considera también, en la Circular 024 de 2016,(…)”:*

3.3. También debe decirse, que la Corte Constitucional ha tenido en diversas ocasiones oportunidad de realizar juicios de constitucionalidad sobre variadas normas dictadas por el legislador, en ejercicio del artículo 63 de la Constitución Política, y definió que este principio de inembargabilidad, no es de aplicación absoluta, estatuyendo jurisprudencialmente una serie de excepciones a la regla general[[1]](#footnote-1):

*(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas* *[4].*

*(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos [5].*

*(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible [6].*

*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) [7].*

3.5. Excepciones que operan exclusivamente, según da cuenta entre otras la sentencia C-566 de 2003 (con la que se moduló el artículo 91 de la Ley 715 de 2001) en lo relacionado con *“(…) el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas (…)”* ; y es factible atenderla sobre los recursos del SGP *“(…) 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), (…) 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 (…)”.* Subrayas propias.

4. De acuerdo con el marco conceptual expuesto, es dable afirmar que en verdad la cautela solicitada, no resultaba procedente, como a bien lo consideró la  *a quo,*  quien accedió al embargo de las cuentas de ahorro, corrientes y demás productos financieros de la EPS Coomeva, salvando de dicha medida las que pertenezcan al Sistema General de Participación en Salud.

Y ello es así por cuanto si bien existen excepciones en torno al régimen de inembargabilidad del que se viene hablando, lo cierto es que; la cita jurisprudencial que trae a colación el apelante, es inaplicable para este caso en particular.

En verdad el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP no es absoluto, la excepción que reclama el recurrente es de aquellas que la doctrina constitucional ha reconocido, no obstante, también lo es que las salvedades constitucionales solo son oponibles a *“…créditos a cargo de las entidades territoriales…”,* esto es,al Estado en calidad de deudor, hipótesis que, no se verifica en esta oportunidad, la ejecución que aquí se adelanta es contra una entidad del sector privado y el manejo que la hace de recursos del SGP, no transforma su condición de empresa comercial, menos aún modifica la naturaleza parafiscal de dichos dineros. De tal manera ha sido entendido en providencias anteriores.[[2]](#footnote-2)

Para la Corte Constitucional, la inembargabilidad de los recursos que las entidades territoriales reciban del Sistema General de Participaciones, con destino a los sectores salud, educación y de propósito general, constituye un desarrollo legislativo razonable de lo dispuesto en el artículo 63 constitucional. De allí que la protección de estos recursos, tiene como finalidad cumplir las funciones sectoriales a cargo de las entidades territoriales, por esta razón, no pueden sujetarse a la eventualidad de medidas cautelares que obstaculicen e impidan la ejecución de los planes y programas respectivos (sentencias C-793 de 2002 y C-566 de 2003).

De esta manera, sin entrar en más disquisiciones, los argumentos expuestos son suficientes para anunciar que (i) el auto recurrido será confirmado, (iii) se ordenará devolver el expediente al juzgado de origen; y, (iv) sin lugar a condena en costas porque no hay contraparte.

El Tribunal Superior de Pereira en Sala Civil-Familia Unitaria, **RESUELVE:**

**Primero:** **CONFIRMAR** el proveído del 1 de septiembre de 2017, proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito.

**Segundo:** Sin condena en costas.

**Tercero:** En su oportunidad regresen las diligencias al juzgado de origen.

Notifíquese y Cúmplase,

**Edder Jimmy Sánchez Calambás**

Magistrado

LA PROVIDENCIA ANTERIOR

SE NOTIFICA POR ESTADO DEL DÍA

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

JAÍR DE JESÚS HENAO MOLINA

S E C R E T A R I O

1. CORTE CONSTITUCIONAL C-543 del 21 de agosto de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljunb.

   “[4] C-546 de 1992

   [5] En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. 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 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.

   [6] La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se 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.

   [7] C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

   [8] 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.”. [↑](#footnote-ref-1)
2. TS, Pereira, Sala Unitaria Civil-Familia. Auto del 3 de agosto de 2017; MP: Jaime Alberto Saraza Naranjo Expediente 66001-31-03-003-2015-01020-01; Auto del 1 de diciembre de 2017; MP: Duberney Grisales Herrera Expediente 66001-31-03-002-2017-00155-01. [↑](#footnote-ref-2)