



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO CINCUENTA Y SEIS CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
CARRERA 10 N° 19-65 PISO 11 EDIFICIO CAMACOL
J56cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

REF: PROCESO: 110013103047-2021-00724-00

Proceso: Ejecutivo

Demandante: Clínica Medical SAS

Demandado: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – Adres

Asunto: Recurso de Reposición en Subsidio de Apelación

ASUNTO

Se decide lo que en derecho corresponda frente a los recursos de reposición y apelación, interpuestos por el apoderado judicial de la parte actora en contra del auto signado el 9 de agosto de 2023.

ANTECEDENTES

1. En el proveído censurado el Despacho negó la medida de embargo y retención de los dineros que posea la entidad ejecutada en las diferentes entidades financieras y bancarias, por ser dineros inembargables conforme lo regula el numeral 1 del artículo 594 del CGP.

2. Inconforme con tal determinación, recurre el apoderado de la parte actora, manifestando que no existe mérito para negar las medidas cautelares solicitadas aduciendo la inembargabilidad de los dineros del Sistema General de Seguridad Social, principalmente cuando ejecutante es una institución prestadora de servicios de salud que hace parte integral del SGSSS y cuya reclamación se origina en virtud de la atención brindada a los pacientes asegurados por la ejecutada. Escenario que pone en riesgo el correcto funcionamiento de la salud, sin atender las excepciones previstas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues el concepto de inembargabilidad no es absoluto.

Acotó que los dineros que pretende embargar sufragar los gastos de mantenimiento y administración que le permiten la prestación de un servicio oportuno, integral y de calidad en salud, razones que justifican la medida cautelar pedida.

Por lo anterior solicitó se revoque la providencia impugnada y en su lugar se decreten las medidas cautelares solicitadas.

CONSIDERACIONES

1. El recurso de reposición, como medio de impugnación, procede contra los autos que dicte el juez, a fin de que los revoque o reforme, de conformidad con lo normado en el art. 318, inc. 1° del Código General del Proceso. Por ello, la censura

debe encaminarse a mostrar las falencias de la decisión que en cada caso se haya adoptado, sin que sea admisible ir más allá del objeto propio de este mecanismo procesal.

2. Las medidas cautelares se les ha concebido como actos o instrumentos propios del proceso mediante los cuales el juez está en condiciones de adoptar las actuaciones necesarias, en orden a garantizar la satisfacción de un derecho material, o para su defensa a lo largo del proceso. Tienen entonces, un carácter típicamente instrumental y provisional en cuanto a su vigencia, aunado a su naturaleza jurisdiccional respecto del acto del juez conductor del proceso.

Es así como en el régimen jurídico, las cautelas están concebidas como un instrumento legal que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido, impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado.

3. El párrafo del artículo 594 del estatuto procesal civil, indica que:

“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”.

Por expresa disposición legal, los dineros o recursos administrados por la ADRES son de naturaleza inembargable, conforme el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, en concordancia con el artículo 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016, que dispone:

“Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015”.

Para abundar en razones, el artículo 1 del Decreto 2265 de 2017, consignado igualmente en la regla 2.6.4.1.5 del Decreto 780 de 2016, expresamente consagra:

“Los recursos de la seguridad social en salud son de naturaleza fiscal y parafiscal y por consiguiente no pueden ser objeto de ningún gravamen”.

Bajo tales consideraciones, por vía jurisprudencial reiteradamente se ha recalcado la inembargabilidad de dichos rubros, a manera de ilustración se trae a colación la sentencia STC5952- 2018 en la que la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil refirió:

“Siendo del caso mencionar que en la actualidad, con la expedición de la ley 1751 de 2015, encargada de regular el derecho fundamental a la salud, el legislador

reiteró la inembargabilidad de los dineros que sean destinados a dicho sector, pues en su artículo 25 fue contundente en manifestar que «los recursos públicos que financian la salud son inembargables.»

Recientemente, la Corte Constitucional en sentencia T-172 de 2022, siguiendo dicha senda, respecto al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, reflexionó:

“Conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional reiterada, los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud son públicos, tienen destinación específica y son inembargables. El artículo 63 de la Constitución Política establece la cláusula general de inembargabilidad de los recursos públicos. Por su parte, el artículo 48 ejusdem prevé que los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a su garantía. En concordancia, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud) dispone 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”.

En virtud del principio de inembargabilidad, los recursos del SGSSS no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo. Según la jurisprudencia constitucional, este principio persigue tres finalidades: (i) proteger los dineros del Estado, (ii) asegurar que estos sean destinados a “los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta” y (iii) garantizar la eficacia de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas.

El artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 enlista los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este listado incluye recursos que provienen de, entre otros, el Presupuesto General de la Nación (literal f), el Sistema General de Participaciones en Salud (literales a y b), los monopolios de juegos de suerte y azar (literal i) y las cotizaciones de los afiliados (literal d). La Corte Constitucional ha señalado que el contenido del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS y el alcance de sus excepciones depende de la fuente del recurso. En concreto, ha diferenciado entre los recursos que provienen del SGP y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados:

Recursos que provienen del SGP. El principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones, las cuales tienen por objeto conciliar la prohibición de embargo “con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política”. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, estos recursos pueden ser embargados en tres supuestos excepcionales: (i) el pago de obligaciones laborales cuando se constate que “los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones”, (ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias y (iii) el pago “títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”. Lo anterior, “siempre y cuando las obligaciones reclamadas [tengan] como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”

Recursos que provienen de cotizaciones. 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”. Esto, porque las cotizaciones son recursos parafiscales que pertenecen al sistema de seguridad social en salud, de modo que “no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario”.

En dicha sentencia, se recordó la naturaleza parafiscal de los aportes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

(...) 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”.

Así mismo, reiteró la procedencia del amparo de tutela contra las providencias judiciales que desconocen el precedente constitucional, como sigue:

“El ... dislate consistió en desatender las pautas fijadas por esta Corporación para exceptuar la inembargabilidad de los recursos del SGSSS. Primero, porque alteró las condiciones definidas en la actual jurisprudencia constitucional respecto de cuándo se pueden someter a embargo los recursos de la salud del SGP. Y, segundo, porque realizó una incorrecta interpretación del alcance del principio de inembargabilidad y sus excepciones, que le llevó a imponer extensivamente medidas cautelares a recursos de cotizaciones depositados en una cuenta maestra de recaudo, pese a que el decreto de cautelas judiciales sobre dichos rubros jamás ha sido reconocido por esta Corporación y las excepciones la inembargabilidad exigen una interpretación estricta y restrictiva , en tanto que implican la extraordinaria posibilidad de superponer otros principios y derechos por sobre el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud”.

Precisado lo anterior, se puede concluir que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; sin embargo, de presentarse las excepciones jurisprudenciales atrás resaltadas, se debe efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar estos rubros. Por consiguiente, corresponde estudiar cada cosa en concreto para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del SGP.

Fundado en la construcción e interpretación constitucional acerca de las excepciones al principio de inembargabilidad, observa el Despacho que no hay lugar a reponer el auto atacado, con ocasión a decretar el embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuenta corriente, de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero que posea la ADRES, en los diferentes establecimientos financieros, comoquiera que revisada la línea jurisprudencial construida por la Corte Constitucional, esto sólo es procedente en la medida en que el crédito cuya

obligación se persigue cumplir vía ejecutiva tenga su fuente u origen en el Sistema General de Participaciones (SGP) y cuando se traten de obligaciones concernientes a las excepciones descritas en la parte considerativa de este proveído, lo cual, no acaece en el presente caso.

Ello, debido a que, la obligación objeto de recaudo no deviene de (i) créditos u obligaciones de origen laboral, (ii) pago de sentencias judiciales y (iii) no son títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, puesto que se trata de facturas electrónicas para el recobro del servicio de salud prestado en accidentes de tránsito, de los cuales sus beneficiarios de los servicios son terceros.

4. En síntesis, no asiste la razón al recurrente, por lo que lo ordenado en adiado del 9 de agosto de 2023 se ajusta a derecho y por lo tanto permite mantener incólume el auto objeto de censura, en consecuencia, el Juzgado

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el proveído de fecha 9 de agosto de 2023, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONCEDER en el efecto **DEVOLUTIVO** el recurso de apelación oportunamente interpuesto por el apoderado de la parte actora.

En consecuencia, por secretaría remítase el enlace del presente expediente digital ante la Honorable Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PAULA CATALINA LEAL ÁLVAREZ
Juez

ESTADO No. 030 del 16-11-2023

DLO