

RADICADO 2022-0001 RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE ORDENA MEDIDAS CAUTELARES.

Sonia Cetares Puentes <scetares@ecoopsos.com.co>

Mar 28/06/2022 3:52 PM

Para:

- Juzgado 05 Civil Circuito - N. De Santander - Cúcuta <jcivccu5@cendoj.ramajudicial.gov.co>;
- Juez Juzgado 05 Civil Circuito - Cucuta <juezj05cctocuc@cendoj.ramajudicial.gov.co>;
- Cartera@herasmomeoz.gov.co <cartera@herasmomeoz.gov.co>;
- GerenciaHUEM-Cucuta Erasmo Meoz <gerencia@herasmomeoz.gov.co>

CC:

- Asistente Juridico <asisjuridico@ecoopsos.onmicrosoft.com>;
- funcionpublica@procuraduria.gov.co <funcionpublica@procuraduria.gov.co>

Bogotá D.C. 28 de junio de 2022.

Señores

JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA-NORTE DE SANTANDER.

jcivccu5@cendoj.ramajudicial.gov.co
juezj05cctocuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

E.S.D

PROCESO:	EJECUTIVO DE MAYOR CUANTIA.
RADICADO:	No. 54001310300520220000100.
DEMANDANTE:	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ.
EJECUTADO:	EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.
ASUNTO:	RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE ORDENA MEDIDAS CAUTELARES.

SONIA CETARES PUENTES, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No.52.224.912 expedida en Bogotá D.C., abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 165.206 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderada especial de acuerdo al poder conferido por la **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.**, entidad legalmente constituida según se observa en el Certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C.; con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., en calidad de ejecutada en el proceso de la referencia, por medio del presente me permito presentar ante su Despacho **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE ORDENA MEDIDAS CAUTELARES** librado por su Despacho el 17 de junio de 2022 a favor de la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, para el efecto se adjunta el respectivo memorial acompañado del material probatorio pertinente.

Del señor Juez,

SONIA CETARES PUENTES.
CC. 52.224.912 de Bogotá D.C.
T.P. 165.206 del C.S.J.

Bogotá D.C. 28 de junio de 2022.

Señores

JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA-NORTE DE SANTANDER.

jcivccu5@cendoj.ramajudicial.gov.co

juezj05cctocuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

E.S.D

PROCESO:	EJECUTIVO DE MAYOR CUANTIA.
RADICADO:	No. 54001310300520220000100.
DEMANDANTE:	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ.
EJECUTADO:	EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.
ASUNTO:	RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE ORDENA MEDIDAS CAUTELARES.

SONIA CETARES PUENTES, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No.52.224.912 expedida en Bogotá D.C., abogada en ejercicio y portadora de la Tarjeta Profesional No. 165.206 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando en mi condición de apoderada especial de acuerdo al poder conferido por la **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.**, entidad legalmente constituida según se observa en el Certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá D.C.; con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, en calidad de ejecutada en el proceso de la referencia, por medio del presente me permito presentar ante su Despacho **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE ORDENA MEDIDAS CAUTELARES** librado por su Despacho el 17 de junio de 2022 a favor de la **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** en los siguientes términos:

SENTENCIA T-053 DE 2022 ESTADO ACTUAL JURISPRUDENCIAL RESPECTO A LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE LA SALUD.

Hoy la posición jurisdiccional respecto de las medidas de retención de los dineros de la salud cobra mayor relevancia, ante las consideraciones y el fallo proferido por parte de la **Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional T-053-2022. Referencia: Expediente T-8.255.231**, cuerpo colegiado que examinó la demanda constitucional de amparo formulada por Coomeva EPS en contra del Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla para la protección de su derecho fundamental al debido proceso, el cual consideró vulnerado en razón a que, **según alegó, dicha autoridad jurisdiccional distorsionó el precedente jurisprudencial sobre el alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de salud al imponer, en el marco de un proceso ejecutivo adelantado en su contra, medidas cautelares de embargo sobre una cuenta maestra de recaudo** en la que reposan dineros que –aseveró– no hacen parte de su patrimonio y están destinados a garantizar la operatividad de la entidad y la atención a los usuarios a través del proceso de compensación que adelanta la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–; veamos:

*“La promotora de la acción agregó que **dicho desconocimiento del precedente por parte del juez accionado significó, además de una violación de su derecho al debido proceso, una afectación al flujo de recursos del sistema general de seguridad social en salud –SGSSS–, a la vida, a la salud y al mínimo vital de sus afiliados, así como al mínimo vital personal vinculado a la entidad**, como consecuencia de la parálisis institucional provocada por el embargo. (Resalte fuera del texto original.)*

*Dentro del trámite de tutela, el juzgado accionado y las IPS que obran como demandantes dentro del proceso ejecutivo se opusieron a las pretensiones de Coomeva EPS – algunos de cuyos argumentos fueron compartidos por la Contraloría–, al paso que entidades como **la Procuraduría, la ADRES, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social, así como el Agente Interventor de Coomeva EPS S.A. y el Banco AV Villas (donde se encuentran aperturadas las cuentas maestras objeto de controversia)** coadyuvaron los argumentos de la promotora de la acción. (Resalte fuera del texto original.)*

***Las sentencias objeto de revisión fueron adversas a Coomeva EPS, pues se consideró, básicamente, que no se acreditaba el presupuesto de subsidiariedad para acudir a la acción de tutela**, y que las decisiones del funcionario judicial censurado no eran arbitrarias ni caprichosas. (Resalte fuera del texto original.)*

*“... la Sala consideró necesario abordar los siguientes ejes temáticos: (i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; **(ii) caracterización del desconocimiento del precedente como causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; y, (iii) marco normativo y jurisprudencia constitucional en torno al principio de inembargabilidad y la destinación específica de los recursos del sistema de salud, su alcance y sus excepciones.** (Resalte fuera del texto original.)*

A partir de la panorámica ofrecida por las citadas consideraciones, se logró dilucidar que, en efecto, el Juez 15 Civil del Circuito desconoció el precedente constitucional aplicable y vulneró con ello el derecho al debido proceso de la actora. (Resalte fuera del texto original.)

Se comprobó que el dislate del funcionario consistió en desatender las pautas fijadas por este Tribunal 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 SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. 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 ERICTA Y RESTRICTIVA**, puesto 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. (Resalte fuera del texto original.)

En contraste con lo inferido por el juez accionado, la Sala reafirmó que, a la luz de los criterios decantados por esta Corporación, 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 definidas por la jurisprudencia constitucional. (Resalte fuera del texto original.)

Teoría que ya han recogido diferentes Despachos en el círculo de Norte de Santander y principalmente el Tribunal Superior del Distrito de Cucuta -Sala Civil -Familia en auto del 8 de abril de 2022 dentro del también proceso ejecutivo 2014-0024 de la también **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ**, veamos:

“...Se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto del 13 de septiembre de 2021 dictado por el Juzgado Civil del Circuito de Oralidad de Los Patios, a través del cual se decretó el embargo y retención de los recursos directos que deben ser girados por el ADRES y que le corresponden a la demandada, dentro del proceso ejecutivo promovido por la E.S.E Hospital Universitario Erasmo Meoz de Cúcuta en contra de Ecoopsos EPS S.A.S.” (Resalte fuera del texto original.)

“...No obstante lo anterior, la suscrita Magistrada recoge dicha postura para atender el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional efectuado en la sentencia T-053-2022, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, en un asunto de similares contornos al que ahora nos ocupa, en el que este alto Tribunal constitucional consideró, que la medida de embargo decretada por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, dentro del proceso ejecutivo adelantado en contra de Coomeva EPS, respecto de las sumas de dinero que a cualquier título y por todo concepto poseyera ésta última en una serie de entidades bancarias, y en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, desconoce el precedente constitucional aplicable, al desatender las pautas fijadas por esa misma corporación, en tanto que impuso 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 dado que 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 definidas por la jurisprudencia constitucional.” (Resalte fuera del texto original.)

En la referida providencia, la Corte explicó que “Si bien la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud no es un principio absoluto, ha sido esta propia Corporación la que, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En ese sentido, si el alcance del citado principio, fijado a través de múltiples pronunciamientos de Sala Plena de la Corte Constitucional, es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior.” (Resalte fuera del texto original.)

“(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. (Resalte fuera del texto original.)

De modo que, acogiendo íntegra y fielmente el precedente sentado por la Sala Plena de esta Corporación, de ninguna parte se extrae que los dineros producto del recaudo que adelantan las EPS en relación con los aportes al SGSSS hayan sido calificados como susceptibles de embargos, como equivocadamente lo asumió el juez accionado en el presente trámite.” (Resalte fuera del texto original.)

Culmina el análisis el Tribunal Superior del Distrito de Cucuta -Sala Civil -Familia, en su auto del 8 de abril de 2022:

“Habiéndose precisado que los recursos del sistema general de seguridad social en salud que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, no resultan predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia, razón por la cual la medida decretada por la Juez de primera instancia respecto de los recursos que la Administradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud deba girarle a la EPS Ecoopsos, debe revocarse por cuanto como fue explicado con suficiencia por la jurisprudencia en cita, no pueden ser objeto de embargo desde ningún punto de vista.” (Resalte fuera del texto original.)

Como conclusión se expone ante su Despacho que cualquiera que sea el monto de las medidas cautelares que afecten los recursos públicos que financian la salud y como es el caso el tiempo que dicha retención dure; desconocen el Principio de su Inembargabilidad, pretendiendo el pago de obligaciones derivadas de la prestación de servicios de salud, no solo desconoce el mencionado precedente jurisprudencial; aino además el procedimiento fijado en el artículo 594 del Código General de Proceso, según el cual los funcionarios judiciales o administrativos deben abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables, y en el caso de determinarse que la retención ya no se encuentra vigente debe procederse a realizar la devolución de los mismos.

Sobre el particular, es necesario recordar que **ECOOPSOS EPS S.A.S.** es una Entidad Promotora de Salud, que se rige por los preceptos constitucionales consagrados en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política para garantizar el servicio público de salud, desarrollado por la Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015 y sus decretos reglamentarios; con cobertura para aproximadamente dos millones de usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En dicho contexto, la atención de los servicios que requieren los afiliados de la EPS, depende de dos variables que operan con la concurrencia de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que son: i) el recaudo de las cotizaciones que realizan los aportantes mensualmente al Sistema de Salud en el Régimen Contributivo y, ii) el proceso de compensación y/o liquidación mensual de afiliados a partir de lo cual se realiza el reconocimiento del valor *pér capita* (Unidad de Pago por Capitación) por cada usuario, que tiene como destino el aseguramiento y pago de los servicios de salud que demanda la población vinculada a la Entidad.

Así las cosas, conforme sus objetivos específicos, se tiene que los dineros públicos que financian la salud tienen la condición de recursos parafiscales determinados, en una parte, por las fuentes que lo financian, y en otra, por la destinación delimitada que tienen, esto es asumir los costos de las tecnologías en salud de los usuarios del Sistema; y en tal sentido, los dineros que recibe y tiene en las cuentas **ECOOPSOS EPS S.A.S.**, están comprometidos con la garantía del Derecho a la Salud de sus afiliados y son inembargables, carácter que fue confirmado por una norma de rango estatutario, cual es la Ley 1751 de 2015, que estipuló en su artículo 25 sin ambages ni condición, la rotunda protección de los recursos públicos que financian la salud, así:

“Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. 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.” (Resalte fuera del texto original)

Nótese que dentro del extenso y concienzudo estudio de la Sentencia T-053 de 2022 quien hace un claro razonamiento de los precedentes que se han desdibujado por parte de los Jueces y que han llevado a la violación sin miramientos del Principio de Inembargabilidad, refiriéndose a cada uno de los pronunciamientos (C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-577 de 1995, C-179 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, C-136 de 1999, SU-480 de 1999, C-1489 de 2000, C-363 de 2001, C-828 de 2001, C-867 de 2001, C-566 de 2003, C-655 de 2003, C-1040 de 2003, C-155 de 2004, C-559 de 2004, C-824 de 2004, C-192 de 2005, C-1154 de 2008, C-539 de 2010, C-262 de 2013, C-543 de 2013, C-313 de 2014, reseñados.

“... se colige que la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme y pacífica al caracterizar la inembargabilidad de los recursos públicos como un dispositivo primordial para garantizar el funcionamiento de la institucionalidad y el cumplimiento de los deberes estatales para con las personas, entre los cuales se destaca la garantía de los derechos a la salud y a la seguridad social; no obstante lo cual aquella debe ser entendida como un principio susceptible de ponderación –y no como una regla de “todo o nada”– cuando entra en colisión con otros valores, principios y derechos constitucionales. (Resalte fuera del texto original.)

Asimismo, de lo expuesto en precedencia se concluye que, junto con la inembargabilidad, el mandato superior de destinación específica de los recursos parafiscales del sistema de seguridad social en salud ha sido reiteradamente defendido por esta Corporación en orden a reforzar su protección prevalente, incluso frente a otros recursos del erario, y asegurar de esa manera que en la administración de estos se persiga estrictamente la finalidad social del Estado para la que han sido asignados, **que no es otra sino la prestación efectiva del servicio de salud a la población.** (Resalte fuera del texto original.)

Así mismo se tiene que de manera exógena los diferentes Despachos a nivel nacional vienen aplicando de manera seria, coherente y congruente las especificaciones normativas y el literal de las excepciones que fueron mal interpretadas, por efecto de un alcance interpretativo inexistente respecto de los recursos que con cargo al SISTEMA DE SALUD, le son asignados a las EAPB, fuente de la mencionada Sentencia T-053-2022; veamos entre otros, auto del 11 de mayo de 2022 emitido por el **JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA** dentro del proceso 2022-0110 en el cual aclara la imposibilidad de emisión de medidas cautelares, en contra de los recursos de la EAPB, auto del 11 de junio de 2019 emitido por el **TRIBUNAL SUPERIOR MEDELLIN, SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL** en el radicado 068-19, dentro de la causa ejecutiva 05-001-31-05-003-2015-01380-01, en el que negó medidas cautelares en contra de los recursos de la salud, el fallo segunda instancia de fecha 17 de junio de 2021 por parte de la **SALA PRIMERA DE DECISION CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLIN** dentro del radicado 2018- 0475, el fallo de la Tutela 2021-0338 emanado del **JUZGADO NOVENO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN** en contra de las medidas Cautelares ordenadas por la **ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE LOS ANDES**, el fallo de acción de tutela de la **SALA DE CASACION CIVIL** de la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** dentro del radicado 2021-03437 y fallo de acción de tutela de la **SALA DE CASACION CIVIL** de la **CORTE SUPREMA** dentro del radicado 2021-4136, que niegan la instrumentalización de medidas cautelares en contra de los recursos de la salud, todos los cuales se adjuntan a la presente reposición.

DISCUSION LEGAL Y JURISPRUDENCIAL RESPECTO DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA SALUD.

Al respecto el Código General del Proceso establece el marco general respecto de la emisión y ejecución de las medidas cautelares que pretenden afectar los bienes del demandado; para el efecto determina las características y pautas especiales que se deben surtir dentro del desarrollo de la aplicación de dichas medidas:

*“Artículo **594 DETERMINA LOS BIENES INEMBARGABLES.** “Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: (...) Numeral 3. **Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público** cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje. **Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.**”* (Resalte fuera del texto original).

Para el efecto, el legislador, **determinó un procedimiento especial**, que debe contemplar entidad requerida cuando se ordena la afectación de los recursos inembargables descrito en:

*“PARAGRAFO UNICO del artículo **594 BIENES INEMBARGABLES. PARÁGRAFO. 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.**”* (Resalte fuera del texto original).

Ahora bien, en el entendido que exista una orden de retención sobre los recursos ya embargados, habilita la posibilidad de los acreedores de perseguir dichos dineros, así:

*“Artículo **466. PERSECUCIÓN DE BIENES EMBARGADOS EN OTRO PROCESO:** **Quien pretenda perseguir ejecutivamente bienes embargados en otro proceso** y no quiera o no pueda promover la acumulación, **podrá pedir el embargo de los que por cualquier causa se llegaren a desembargar y el del remanente del producto de los embargados.** .”* (Resalte fuera del texto original).

TEORIA DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PUBLICOS PARA DERECHOS LABORALES Y SENTENCIAS JUDICIALES.

“PRIMERA EXCEPCION: DERECHOS LABORALES- SENTENCIA C -546 DE 1992) (...) "los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer las mismas garantías de las sentencias judiciales, esto es, que pueden prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los 18 meses después de haber sido ejecutoriados de conformidad con el art. 177 del código contencioso administrativo..." . Es decir, que según la

Corte el principio de la inembargabilidad de los **bienes y recursos de la entidad estatal** sufre una excepción, cuando se trate de obligaciones laborales, debido a la necesidad de asegurar la protección del derecho fundamental al trabajo.” (Resalte fuera del texto original)

SEGUNDA EXCEPCION: SENTENCIAS JUDICIALES (Sentencia C – 354 de 1997) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que, si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de **sentencias judiciales**, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias.

Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al **pago de dichas sentencias** dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177). (Resalte fuera del texto original)

TERCERA EXCEPCION: TITULOS DEL ESTADO (OBLIGACION CLARA, EXPRESA Y EXIGIBLE) Habla de los títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración”. (Resalte fuera del texto original)

La segunda excepción es la tomada como concepto jurisprudencial y es la que se ha desdibujado y se ha hecho extensivo por los Jueces y Tribunales de la Nación, no solo a los recursos del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES; sino a todos los que perciban las ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD, **dando un alcance interpretativo que no existe** a la Sentencia de Tutela C-793 2002.:

“... indicando que dada la naturaleza de los procesos judiciales ejecutivos en los que se ve inmersa la EPS corresponden al pago de servicios de salud, y la destinación de los recursos percibidos por las EPS son de la salud, la excepción de inembargabilidad se cumpliría”. (Subrayados propios) Interpretación abiertamente contraria al marco normativo.

La C-793 2002 excepciona el principio taxativamente respecto de **sentencias ejecutoriadas, no de medidas previas cautelares, como sucede en el proceso ejecutivo**; por ello, el daño resulta inminente y agravado, pues, la retención y bloqueo de los recursos se hace previamente, antes **de llegar a determinarse una sentencia judicial (en el caso de los procesos ejecutivos)**, con lo cual la EPS se afecta de manera directa ante los tiempos del proceso ejecutivo y la dinámica misma del proceso que puede durar más de dos años; esto sin dejar de reiterar que en todo caso, que los recursos de la salud dentro de todo el marco de su dispersión y por su naturaleza son inembargables.

Debido a lo anterior, para el operador judicial es imperativo analizar si alguno de los supuestos facticos referidos se presenta en el caso bajo estudio, para así conceder de manera tan excepcional una medida de embargo solicitada sobre recursos que pertenecen al Presupuesto General de la Nación, en concordancia a lo sostenido por la misma Corporación en la sentencia C-543-13, en que uno de los objetos del principio de INEMBARGABILIDAD **es evitar la satisfacción de interés particulares por encima del interés general de la población**: veamos:

“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 del artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior”. (Subrayados propios)

Así las cosas, al analizar tal situación se hace evidente que en el caso de autos no es procedente enmarcar ninguna de las situaciones excepcionales, pues el título base de la acción ejecutiva iniciada por **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** y sobre la que basa la solicitud de medidas cautelares, son facturas de venta, **las cuales no constituyen obligaciones laborales, sentencias judiciales o títulos ejecutivos en los cuales el Estado sea deudor**. Este último escenario, además, nos ofrece dos vertientes para analizar: i) la calidad de quien es deudor (el Estado), para el presente caso quien es llamada a juicio es una entidad de naturaleza privada y que opera como Entidad Promotora de Salud dentro del SGSSS; y ii) qué se constituye como título ejecutivo en los que el Estado sea deudor, circunstancia que nos ilustra claramente el artículo 297 de la Ley 1437 de 2011, así:

“Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo:

1. **Las sentencias debidamente ejecutoriadas proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo**, mediante las cuales se condene a una entidad pública al pago de sumas dinerarias. (Subrayados propios)

2. Las decisiones en firme proferidas en desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, en las que las entidades públicas queden obligadas al pago de sumas de dinero en forma clara, expresa y exigible. (Subrayados propios)

3. Sin perjuicio de la prerrogativa del cobro coactivo que corresponde a los organismos y entidades públicas, prestarán mérito ejecutivo los contratos, los documentos en que consten sus garantías, junto con el acto administrativo a través del cual se declare su incumplimiento, el acta de liquidación del contrato, o cualquier acto proferido con ocasión de la actividad contractual, en los que consten obligaciones claras, expresas y exigibles, a cargo de las partes intervinientes en tales actuaciones. (Subrayados propios)

4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar". (Subrayados propios)

En consecuencia, no se puede predicar para esta acción ejecutiva que se constituyan las excepciones para proceder al embargo de recursos de la salud que por mandato legal y constitucional gozan de carácter INEMBARGABLE, como son los recursos y dinero provenientes del ADRES que son asignados mes a mes en las CUENTAS MAESTRAS de la entidad demandada, tal y como lo define el Decreto 4693 de 2005 en sus artículos 1° y 2° la cuenta maestra en los siguientes términos:

"Artículo 1º. Flujo de los recursos del régimen subsidiado en los Fondos locales, distritales o departamentales de Salud. Los recursos del Sistema General de Participaciones, los recursos de la Subcuenta de Solidaridad del Fosyga y los demás recursos que se destinen a financiar el Régimen Subsidiado deberán manejarse por las entidades territoriales en los respectivos Fondos de Salud, mediante cuentas maestras, abiertas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, ubicadas en el respectivo municipio o distrito, o en su defecto en la capital del respectivo departamento.

Estos recursos serán girados a la cuenta maestra que cada municipio acredite ante los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social. Los recursos del régimen subsidiado no podrán hacer unidad de caja con ningún otro recurso.

Artículo 2º. Cuenta Maestra. Para los efectos de este decreto se entiende por cuenta maestra, la cuenta que por manejar exclusivamente los recursos del Régimen Subsidiado solo acepta como operaciones débitos aquellas que se destinen a otra cuenta bancaria que pertenece a una Administradora de Régimen Subsidiado. Toda transacción que se efectúe con cargo a los recursos que financian el régimen subsidiado, proveniente de la cuenta maestra, deberá hacerse por transferencia electrónica."

Por todo lo anterior, es que se hace de vital importancia estudiar la naturaleza de los recursos que se pretenden embargar, **PUES NO SON PROPIEDAD, NI LE PERTENECEN A LA EPS DEMANDADA**, son exclusivamente de ADRES y los entes territoriales, cuya destinación no es otra que la cobertura y garantía del derecho fundamental de la salud de todos los colombianos, incluyendo además los giros propios que le corresponden a la ESE ejecutante.

De lo anterior, es viable concluir que la Ley al cobijar de carácter INEMBARGABLE los recursos de la nación destinados a fines sociales que como Estado Social de Derecho le corresponde garantizar, no busca más que la efectiva prestación de los servicios asignados a dichos recursos; caso que en efecto aplica al objeto social de la entidad demandada y por lo tanto a los recursos que se encuentran en los productos financieros sobre los cuales se extendió la medida cautelar. Frente al asunto que se controvierte tanto la Corte como los entes de control y vigilancia independientes y del sector salud han sentado de manera firme la INEMBARGABILIDAD de los recursos asignados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y los cuales administra la EPS ejecutada, entiéndase bien que ejecuta actividades de administración más no es titular de los dineros que le son concedidos; conceptos y posturas que desarrollan las normas constitucionales y legales que pregonan el carácter inembargable de los recursos públicos.

Como es evidente, los recursos sobre los cuales su despacho decidió decretar las medidas de embargo en el presente proceso gozan del principio general de inembargabilidad que constitucional y legalmente se aplica a los recursos del Presupuesto General de la Nación, de carácter público y con destinación específica; y en consecuencia, la decisión contenida en el Auto que se recurre está en contravía del ordenamiento jurídico colombiano y los mandatos de los entes de control y vigilancia.

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, solicito a su judicatura:

PETICIONES.

PRIMERO: Se REVOQUE la decisión adoptada a través del Auto con fecha del 17 de abril de 2021 y en su lugar se proceda a rechazar la solicitud de aplicar medidas preventivas de embargo sobre los recursos y dineros que administra la EPS demandada, especialmente aquellos que se pertenecen a las CUENTAS MAESTRAS.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordene el levantamiento de las medidas cautelares que pesan sobre las cuentas de ahorro, corriente y de cualquier producto financiero de la demandada **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.**

TERCERO: En caso de haber emitido oficios a las entidades destinatarias de la orden de embargo, se oficie la cancelación de dicha orden como resultado de las decisiones anteriores.

CUARTO: Ordene a **E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ** la constitución de la correspondiente caución, a fin de precaver daños irremediables con la retención de los recursos públicos de la salud de la EPS, según solicitud radicada ante el Despacho en escrito aparte.

QUINTO: Acceda a ECOOPSOS EPS S.A.S. a la constitución de la caución en la cuantía y el plazo que estime pertinente, según solicitud radicada ante el Despacho en escrito aparte.

SEXTO: En caso de que la presente solicitud no prospere en sede de reposición, solicito que sea concedido en subsidio el recurso de **APELACIÓN**, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8 del artículo 321 de la Ley 1564 de 2012; para que sea el superior jerárquico quien resuelva el asunto en cuestión.

PRUEBAS.

- 1) Copia íntegra de la Sentencia T-053 -2022 de la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la **CORTE CONSTITUCIONAL** T-053-2022. Referencia: Expediente T-8.255.231.
- 2) Copia íntegra del auto del 8 de abril de 2022 dentro del proceso ejecutivo 2014-0024, proferido por el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO DE CUCUTA -SALA CIVIL -FAMILIA**, donde ordena la revocatoria de las medidas cautelares en contra de ECOOPSOS EPS S.A.S con base en el precedente jurisprudencial.
- 3) Copia íntegra del auto del 11 de mayo de 2022 emitido por el **JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA** dentro del proceso 2022-0110 en el cual aclara la imposibilidad de emisión de medidas cautelares, en contra de los recursos de la EAPB.
- 4) Copia íntegra del auto del 11 de junio de 2019 emitido por el **TRIBUNAL SUPERIOR MEDELLIN, SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL** en el radicado 068-19, dentro de la causa ejecutiva 05-001-31-05-003-2015-01380-01, en el que negó medidas cautelares en contra de los recursos de la salud.
- 5) Copia íntegra del fallo segunda instancia de fecha 17 de junio de 2021 por parte de la **SALA PRIMERA DE DECISION CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLIN** dentro del radicado 2018- 0475.
- 6) Copia íntegra del fallo de la Tutela 2021-0338 emanado del **JUZGADO NOVENO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN** en contra de las medidas Cautelares ordenadas por la **ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE LOS ANDES**.
- 7) Copia íntegra del fallo de acción de tutela de la **SALA DE CASACION CIVIL** de la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA** dentro del radicado 2021-03437.
- 8) Copia íntegra del fallo de acción de tutela de la **SALA DE CASACION CIVIL** de la **CORTE SUPREMA** dentro del radicado 2021-4136.

NOTIFICACIONES.

ECOOPSOS EPS S.A.S.: Recibirá notificaciones en la dirección urbana en la Calle 35 # 7-25 de la ciudad de Bogotá D.C. y en el correo electrónico de notificacionesjudiciales @ecoopsos.com.co

LA SUSCRITA: Recibirá notificaciones en la dirección urbana en la Calle 35 # 7-25 de la ciudad de Bogotá D.C. y en el correo electrónico de notificacionesjudiciales @ecoopsos.com.co

Del señor Juez,



SONIA CETARES PUENTES.

CC. 52.224.912 de Bogotá D.C.

T.P. 165.206 del C.S.J.

Bogotá D.C. 28 de junio de 2022.

Señores

JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA-NORTE DE SANTANDER.

jcivccu5@cendoj.ramajudicial.gov.co

juezj05cctocuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

E.S.D

PROCESO:	EJECUTIVO DE MAYOR CUANTIA.
RADICADO:	No. 54001310300520220000100.
DEMANDANTE:	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ.
EJECUTADO:	EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.
ASUNTO:	OTORGAMIENTO PODER.

Respetado Señores:

JESÚS DAVID ESQUIVEL NAVARRO, colombiano, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. **1.047.433.781** expedida en Cartagena (Bolívar), quien obra en calidad de Representante Legal de la **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S.**, según consta en el certificado de existencia y representación legal que se adjunta, me permito manifestar, que confiero poder especial amplio y suficiente a la doctora **SONIA CETARES PUENTES**, colombiana, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.224.912 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional de abogada No. 165.206 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre y representación de **ECOOPSOS E.P.S S.A.S.**, se notifique, conteste la demanda, proponga excepciones y adelante todos los trámites del proceso de la referencia e interponga y haga uso de los actos constitucionales y legales a que hubiere lugar, en defensa de los intereses de la Entidad que represento.

La doctora **SONIA CETARES PUENTES** queda ampliamente facultada para conciliar, notificarse, interponer recursos, pedir y aportar pruebas, actuar en las diligencias o audiencias, sustituir el presente poder, reasumir, desistir, transigir y en general asumir las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso.

A su vez señalo, que conforme al Artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 que prorrogó los efectos del Decreto 806 de 2020, confiero poder por medio de mensaje de datos desde el correo electrónico destinado para notificaciones de la entidad demandante e inscrito en el registro mercantil notificacionesjudiciales@ecoopsos.com.co y dirigido al correo electrónico corporativo de notificaciones de la apoderada scetares@ecoopsos.com.co

Del Señor Juez,



JESÚS DAVID ESQUIVEL NAVARRO.

C.C. 1.047.433.781 expedida en Cartagena (Bolívar).

CONSTANCIA SECRETARIAL: Acatando la Circular PCSJC19-18 del 9 de julio de 2019 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1123 de 2007, se consultó en la página de la Rama Judicial la tarjeta profesional No. 351.833 del C.S.J. perteneciente a la Dra. ANGIE XIMENA GAMBA GUERRERO, quien figura como apoderada de la parte demandada, constatándose que no aparece sanción disciplinaria vigente según el certificado No. 410291 de la fecha, emanado por la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia del C.S.J. Al despacho de la señora Juez, para lo que se sirva ordenar.

Cúcuta, 11 de mayo de 2022



EDGAR OMAR SEPÚLVEDA MORA
Secretario



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA

Resuelve Recurso
Ejecutivo
RAD. 540013153004-2022-00110-00

San José de Cúcuta, once (11) de mayo del dos mil veintidós (2022)

Se encuentra al despacho el proceso ejecutivo seguido por UNION TEMPORAL UCIS DE COLOMBIA entidad debidamente representada y a través de apoderado judicial contra LA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS S.A.S entidad debidamente representada, para resolver el recurso de Reposición formulado por la parte demandada contra el auto de fecha veintidós (22) de abril del dos mil veintidós (2022) por el cual se libró mandamiento de pago y decreto medidas cautelares.

ANTECEDENTES

Mediante providencia del 22 de abril del 2022 se libró mandamiento de pago y se decretaron las medidas cautelares solicitadas contra LA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS S.A.S entidad debidamente representada.

Inconforme con la decisión adoptada, la parte demandada LA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS S.A. través de apoderada judicial dentro de la oportunidad legal formuló recurso de reposición contra el referido auto, aduciendo el siguiente argumento:

Que, el legislador decidió implementar un régimen jurídico especial para las facturas en materia de salud, considerando que el establecido en el estatuto comercial, no reproduce el rigorismo y minuciosidad con la cual debe ser evacuado este sistema; en virtud de ello, el Decreto 4747 de 2007 y la Ley 1122 de 2007, han establecido que para la aceptación de las facturas es imprescindible que las mismas estén acompañadas de anexos y soportes que respalden y acrediten debidamente el servicio prestado. El Decreto 4747 de 2007.

Que, en materia de Seguridad Social en Salud se determinan exigibles las facturas de venta de salud que cumplan con los requisitos de la Ley 100 de 1993, Ley 60 de 1993, el Decreto 723 de 1997, el Decreto 046 de 2000, la Resolución 3374 de 2000, la Ley 715 de 2001, el Decreto 1281 de 2002, el Decreto 3260 de 2004; la Ley 1122 de 2007, Decreto

4747 de 2007, la Resolución 3047 de 2008; Resolución 4331 de 2012 La Ley 1438 de 2011, normas dispositivas que se aplican para el entorno del Sistema General de Seguridad Social que se han de invocar en las excepciones que en este escrito siguen; específicamente el Decreto 4747 de 2007 prevé un procedimiento especial, reconocido por todos y cada uno de los órganos de la salud y por la misma Ley y Jurisprudencia.

Manifiesta el recurrente que, la sola radicación de la factura ante la EPS y su recibo por parte de la misma no configura per se la aceptación de dicho documento, sino que este debe surtir un trámite de auditoría y/o revisión orientado a establecer si esta cumple con los requisitos normativos para su aceptación. En caso de no ser así se debe glosar o devolver al prestador para su ajuste y corrección, todo lo anterior para connotar la eficacia y plena aplicabilidad del procedimiento en salud que existe, siendo en el caso que nos ocupa de obligatorio cumplimiento exigir los soportes de cada una de las facturas en el trámite para que soporten el proceso ejecutivo y el título ejecutivo complejo o de lo contrario no existiría título para el cobro que se pretende y para el caso se presentan ocho (08) facturas pendientes por contestar por parte de la IPS, por ende, no se ha surtido el trámite definitivo de aceptación de las mismas, que corresponden a un valor de QUINCE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$15.880.214).

Que, la gran mayoría de las facturas presentadas a la demanda materializan la falta de requisitos legales de las facturas de salud y en consecuencia no obtienen los efectos que de ellas se predicen incluido el mérito ejecutivo.

Expone el recurrente que, las facturas demandadas en su despacho no existen aceptación de los documentos esbozados como títulos ejecutivos y por ende no pueden ser tomados como facturas cambiarias. Si se aceptase la tesis de una aceptación tácita, es importante tener en cuenta el requisito consagrado en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 3327 de 2009.

Por lo anterior, que se solicita al Despacho revocar el mandamiento de pago, se levanten las medidas cautelares decretadas.

En cuanto la decisión que decreto las medidas cautelares el recurrente también solicito se revocara por las siguientes razones:

Que, de las cuentas maestras se destinan recursos, dirigidos a sopesar los gastos del SGSSS, como lo es la atención adecuada al Sistema de Salud, sin embargo, no se puede dejar de lado que, los dineros que se encuentran en las cuentas administrativas, también revisten gran importancia para la EPS, teniendo en cuenta, que de ahí se desprende el pago a proveedores, contratistas, empleados y demás gastos administrativos que permiten el tránsito normal de la operatividad de la EPS, por lo cual, al materializar el embargo de estas cuentas también se estaría incurriendo en un yerro jurídico, que en cierta forma afecta gravemente a los usuarios afiliados a la EPS, empleados, contratistas, proveedores, entre otros.

Que, no se puede predicar para esta acción ejecutiva que se constituyan las excepciones para proceder al embargo de recursos de la salud que por mandato legal y constitucional gozan de carácter inembargable, como son los recursos y dinero provenientes del ADRES que son asignados mes a mes en las cuentas maestras de la entidad demandada, tal y como lo define el Decreto 4693 de 2005 en sus artículos 1° y 2° la cuenta maestra.

Que, se hace de vital importancia estudiar la naturaleza de los recursos que se pretenden embargar, pues no son propiedad ni le pertenecen a la EPS demandada, son exclusivamente de ADRES y los entes territoriales, cuya destinación no es otra que la

cobertura y garantía del derecho fundamental de la salud de todos los colombianos, incluyendo además los giros propios que le corresponden a la IPS ejecutante.

Señala que, la SALA NOVENA DE REVISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, máximo orden jurisprudencial de la Nación, dentro de la revisión de la acción de tutela formulada por Coomeva EPS contra el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, Expediente T-8.255.231, la cual da cuenta del análisis respecto al riesgo que revisten el establecimiento de embargos sobre recursos de naturaleza inembargable, cuya destinación no es la de garantizar las obligaciones de las EPS y que infringe gravemente los derechos fundamentales usuarios en salud, donde además se resalta –como se ha manifestado hasta el cansancio- que los recursos que yacen en las cuentas maestras, no son, ni le pertenecen a las EPS demandadas, pues son recursos públicos del Estado que buscan la garantía de servicios de salud de los colombianos y por tanto no pueden ser objeto de embargo.

Finaliza solicitando que, se revoque la decisión adoptada a través del auto con fecha del 22 de abril de 2022 y en su lugar se proceda a rechazar la solicitud de aplicar medidas preventivas de embargo sobre los recursos y dineros que administra la EPS demandada, especialmente aquellos que se pertenecen a las cuentas maestras.

CONSIDERACIONES

Sabido es que el recurso de reposición es un medio de impugnación, que tiene como misión específica que el mismo juez unipersonal o colegiado que emitió el auto lo revoque, enmiende o reforme, bien por aplicación equivocada de la norma o por inobservancia de supuestos fácticos o probatorios que sirvieron de fundamento para su adopción, pero siempre partiendo de predicar el error respecto de la providencia objeto de cuestionamiento.

En el presente el recurrente solicita sea revocado el auto de fecha 22 de abril del 2022 se libró mandamiento de pago y se decretaron las medidas cautelares solicitadas por el cual se libró mandamiento de pago, porque considera que, no se cumple con los requisitos de las facturas de venta como título ejecutivo según las disposiciones señaladas y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas que pertenecen a las cuentas maestras.

Así las cosas, volviendo los ojos al trámite surtido encuentra el juzgado que se inició proceso ejecutivo en contra de LA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS S.A.S, por el cobro de unas sumas de dinero contenida en las facturas de venta allegadas por la prestación de servicios médicos.

Es de señalar que, los procesos ejecutivos tienen como objetivo específico el cumplimiento de una obligación no cumplida, contenida en un documento procedente del deudor o de su causante y que constituya plena prueba contra él, o que emane de decisión judicial y que no fue satisfecha oportunamente, es decir, tiende a obtener el cumplimiento forzoso de la pretensión adeudada, emanada del título soporte de la acción, que por sí mismo, tiene el carácter de plena prueba, ciñéndose a los postulados del artículo 422 del Código General del Proceso.

Dentro de la gama de procesos ejecutivos vemos como la ejecución singular necesariamente ha de fundarse en un título cuyo origen sea una obligación, mediante el cual pueda ejercerse la acción personal, o la acción real, en el evento que haya bienes hipotecados o constituidos en prenda como garantía de la obligación, en donde inicialmente no se discute la existencia del derecho, sino la satisfacción de una obligación preestablecida.

Por consiguiente, para poder ejercitar la acción ejecutiva es menester que el derecho este previamente establecido en un documento que la ley le atribuye mérito ejecutivo, esto es, que la acción ejecutiva se halle estrechamente ligada al título, del cual debe brotar incuestionablemente la certeza y seguridad del derecho pretendido en los términos que prescribe el artículo 422 del C.G.P.

Así las cosas, conforme a la norma señalada un título tiene el carácter de ejecutivo y sirve desde luego para una pretensión de ejecución, cuando conste en un documento que provenga del deudor o de su causante y constituya plena prueba contra él, y contenga una obligación expresa, clara y exigible en contra del deudor demandado y a favor del acreedor demandante, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativo o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de justicia. Por demás, si la obligación se refiere al pago de una suma de dinero, ésta ha de ser liquidada o liquidable por simple operación aritmética.

Desplegado lo anterior en el caso concreto, tenemos que se aportaron unos documentos soporte de la acción deprecada facturas de venta, las cuales deben ceñirse además a los requisitos dispuestos en el artículo 774 del C.Comercio que de manera taxativa describe dentro de los requisitos *“... 2. La fecha de recibo de la factura con indicación del nombre o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley...”*.

“No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo...”.

Por consiguiente, es claro que la parte demandante es tenedora de los instrumentos comerciales asomados como fundamento de la acción ejecutiva propuesta, a efectos de obtener su pago por la vía judicial, sin embargo expone el recurrente que, los títulos allegados como base del recaudo ejecutivo adolecen de unos vicios que impone el legislador tales como, que las facturas demandadas no existe aceptación de los documentos esbozados como títulos ejecutivos y por ende no pueden ser tomados como facturas cambiarias. Si se aceptase la tesis de una aceptación tácita, es importante tener en cuenta el requisito consagrado en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 3327 de 2009.

Que, Adicional a lo mencionado, debe advertirse que las facturas comerciales o de venta, no las cambiarias del Código de Comercio, requieren de un conjunto de documentos para integrarlas, es decir, se trata de títulos ejecutivos complejos o compuestos.

Es de aclarar al recurrente que al Juez del conocimiento le ha sido impuesta la carga por parte del legislador de examinar y estudiar los documentos aportados para determinar si prestan o no mérito ejecutivo conforme las condiciones señaladas en el artículo 422 del C.G.P, lo anterior bajo el deber impuesto en el No 12 del artículo 42 ibídem, por tanto la decisión recurrida se encuentra fundamentada e investida del cumplimiento de legalidad, sin que esto implique una situación contraria al deber impuesto.

Por su parte el Alto Tribunal Superior de este Distrito dentro del radicado No. 54001-3153-004-2016-00189-01 obrando como Magistrada Ponente la Dra. CONSTANZA FORERO DE RAAD en auto de fecha 2 de mayo de 2018 señaló:

“... las instituciones prestadoras del servicio de salud, se encuentran habilitadas para prestar el servicio, y que brinden atención a pacientes afiliados a las EPS del servicio de salud, ya sea por evento de urgencia o atención ambulatoria por remisión de pacientes, tienen el derecho a exigir el reembolso de los gastos por conceptos de procedimientos, actividades, insumos o medicamentos generados por la atención en salud, a la entidad

afiliadora como responsable del pago, derecho del que está haciendo uso la hoy demandante, coligiéndose de los documentos traídos como título de ejecución, que cumplió con la radicación, las facturas ante la EPS para que la revisara y las aceptara o glosara dentro del tiempo otorgado para ello, como dice la normatividad, adquiriendo consiguientemente dichos documentos el valor de la prueba de la obligación que se cobra, tornándose por tal razón exigibles coercitivamente.

Basta observar las llamadas facturas de venta y anexos militantes en el plenario en las acumulaciones presentadas, para encontrar que las mismas sí cumplen con la exigibilidad que echa de menos el juez de primera instancia, pues fueron radicadas de dos formas distintas: un primer grupo de facturas por servicios de salud a las que se les impuso un sello facsímile que da cuenta que fueron recibidas por la oficina de cuentas medicas d la EPS SALUDVIDA en las fechas que cada una de ellas determine y otro grupo al que las facturas se les adhirió un sticker de la entidad demandada con un código d barras, formas ambas de las que se puede concluir sin dubitación alguna que fueron radicadas, máxima cuando al plenario se allegó el acta de radicación de cada una de ellas en donde consta la fecha en que estas fueron recibidas”

...

En ese orden de ideas, desprendiéndose de los documentos que se anexaron con la demanda una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la entidad ejecutada, no puede el operador judicial, precipitadamente desconocer que el promotor cumplió con la carga procesal impuesta por el legislador respecto de las exigencias del título ejecutivo...”.

Por tanto, para el caso bajo espacio se advierte que dentro del plenario obra prueba que demuestra que los títulos allegados como base del recaudo ejecutivo cumplieron con los requisitos valores exactos, se registra la identificación de la entidad deudora, la fecha de emisión, el número de autorización, nombre del paciente, descripción del servicio que fueron suministrados y un sello de recibido, con lo que se demuestra la existencia de una obligación a cargo de la EPS demandada LA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS S.A.S.

Conforme a lo señalado las facturas de venta allegados como base del recaudo ejecutivo cumplen con todos los requisitos impuestos por el legislador y no tiene ningún asomo de duda que son plena prueba contra la entidad demandada y sus argumentaciones se desvían de la verdad procesal obrante en el trámite que se adelanta, además se pudo advertir al realizarse su estudio de cada título valor aportado que se cumplió con todos los requisitos, por tanto no se repondrá la orden de mandamiento de pago decretada.

Por otra parte, en lo referente al levantamiento de las medidas cautelares que involucran las cuentas maestras se tiene que, tomando como sustento la sentencia anunciada solicita la entidad demandada que se tenga en cuenta los argumentos y consideraciones sobrevinientes a los pronunciamientos acogidos y así estudiar la solicitud planteada.

Conforme a lo señalado encuentra el Juzgado que, el Alto Tribunal Constitucional en la sentencia anunciada señaló que: *“los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada y dichos recursos que son 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”.*

Al respecto, el numeral 1 del artículo 594 del C.G.P, trae la enumeración taxativa de los bienes exentos de las medidas cautelares, donde se contempla además la posibilidad de la existencia de otros bienes inembargables regulados por parte de otras leyes especiales.

consagran como inembargables *“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”*.

Con relación a este último aspecto, encontramos que por expresa disposición del Decreto 111 de 1.996 inciso 3° artículo 19, *“Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman”*.

Adicionalmente, el inciso tercero de la norma en comento determina que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º).

En diversas oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado acerca del principio de inembargabilidad de recursos públicos, explicando que tiene sustento en la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado. Así en sentencia C-546 de 1992, MP. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, expuso:

“Para la Corte Constitucional, entonces, 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. En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.”

Sin embargo, la jurisprudencia de manera anterior había dejado en claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En esa medida, la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros.

En este sentido por vía jurisprudencia se establecieron las excepciones a la regla general de inembargabilidad y que además han sido reiteradas por el Consejo de Estado., y que se contraen a las siguientes:

1. Pago de sentencias judiciales
2. Créditos u obligaciones de origen laboral
3. Títulos emanados del estado que reconocen obligaciones claras, expresas y exigibles.

La primera excepción 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. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que *“en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”*.

La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), *“bajo el entendido de que 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”*.

Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.

Por su parte se hace necesario traer a colación el pronunciamiento emitido por el Honorable Tribunal Superior-Sala Civil Familia de esta ciudad en un caso similar, dentro del proceso ejecutivo distinguido con radicado 54001-3153-007-2017.00424-01 demandante: E.S.E HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ. Demandada: SALUDVIDA EPS. Magistrado Ponente: Dr. GILBERTO GALVIS AVE. Auto del 9 de noviembre del 2017.

“...”

“y en consideración a la eminente relevancia que emana del tema que fue puesto en consideración de la Sala, conviene puntualizar de cara al tema de la inembargabilidad que se desprende de lo preceptuado por el artículo 594 del Código General del Proceso, que dicha regla no comporta un carácter absoluto, comoquiera que es la misma ley la que pone de manifiesto las distintas excepciones para procedencia de la medida cautelar.

La Honorable Corte Constitucional al efectuar un estudio de constitucionalidad del artículo en mención –art 594 del C.G.P.-, recordó que esa Alta Corporación fijó otras excepciones a la regla de inembargabilidad, las cuales continúan preservando su plena vigencia de conformidad con la sentencia C-543 de 2013.” Igualmente continúa citando apartes de las sentencias C-1154 de 2008.

“Del anterior relato jurisprudencial, se puede concluir sin equivocación alguna, que la norma que consagra la inembargabilidad de los recursos públicos no pueden ser considerados como absoluta, existiendo en principio tres excepciones a la regla, consistentes en la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, (iii) El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y (iii) Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

*Ahora bien, es necesario tener en cuenta-**según se aduce**-que el litigio versa sobre un proceso ejecutivo derivado del incumplimiento de obligaciones que tienen su origen en un crédito de actividades cubiertas por los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de participaciones asignados a Salud como lo es el pago por parte de SALUDVIDA EPS de los servicios de salud prestados a sus afiliados por la ESE HOSPITAL EMIRO QUINTERO CAÑIZARES, por lo que se estima sin equívoco alguno, que en este caso concreto, se da con mayor relevancia la excepción al principio de inembargabilidad ya referido.*

Este es pues el criterio que también tiene definido la Sala Penal de la Corte, en donde al resolver una situación de ese carácter expresó lo siguiente:

“Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPS-S girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de las obligaciones contenidas en los títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a la EPS. Obsérvese lo señalado en el texto normativo:

“Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

“Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

“Lo contrario-es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cubre 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 e 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” .

“Corolario de lo expuesto, la Sala advierte ostensiblemente contrario al Ordenamiento, el condicionamiento dispuesto por la A-quo en los oficios dirigidos a las distintas entidades financieras para cumplir los embargos decretados en este asunto respecto de las cuentas que manejan recursos del Sistema General de Participaciones, porque la jurisprudencia reseñada respalda las medidas cautelares de embargo y secuestro dentro de los procesos ejecutivos derivados del incumplimiento de obligaciones contraídas con ocasión de la prestación de los servicios de salud, sin las limitaciones establecidas en el artículo 594 del CGP, de conformidad con los criterios trazados por la H. Corte Constitucional y por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Después del análisis exhaustivo que hiciera la Honorable Corte de la regla general contenida en el artículo 63 Superior y contemplara como una de sus excepciones, los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones previsto en la ley 715 de 2001, para el caso de marras, salud, creó una condición para que proceda el pago de las obligaciones reclamadas por vía coercitiva, cual es que estas tengan como fuente u origen, actividades específicas de salud y léase bien, destinatarias a su vez de dichos recursos públicos por este concepto y no por otra de las actividades establecidas por el legislador (educación, agua potable, saneamiento ambiental); luego, no resulta

coherente la orden adoptada por la A-quo en el auto objeto de alzada, toda vez, que los recursos financieros provenientes del Presupuesto Nacional, situados territorialmente y perseguidos coactivamente, reposan en las cuentas bancarias maestras con destinación específica: el pago de las prestaciones médico asistenciales derivadas, ciertamente, de la ejecución de contratos con este objeto y la facturación debida por concepto de beneficios de la salud”.

Así las cosas, se advierte que el presente asunto tiene su origen en el cobro de unas obligaciones contraídas con ocasión de la prestación de los servicios de salud, por lo que las cuentas que manejan recursos del Sistema General de Participaciones y de conformidad con los criterios trazados por la Honorable Corte Constitucional y por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, destacándose con la excepción de las cuentas que cobijen los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones, para el caso salud y a lo cual se creó una condición para que proceda dicho pago cual es que estas cuentas tengan destinaciones de recursos públicos por este concepto y no por otra actividad establecida por el legislador (educación, agua potable, saneamiento ambiental), bajo la claridad que los recursos financieros provenientes del presupuesto nacional, situados territorialmente y perseguidos coactivamente, reposan en las cuentas bancarias maestras con destinación específica: el pago de la prestación médico asistencial derivada, ciertamente de la ejecución de contratos con este objeto y la facturación debida por concepto de beneficios de la salud.

Bajo estas consideraciones y atendiendo la nueva disposición Jurisprudencia Constitucional señalada, este Despacho modificó el criterio sentado en anteriores decisiones aplicado respecto del decreto de embargo y retención de las sumas de dinero de las cuentas del sistema de salud y seguridad social, por lo que en el auto recurrido se dejó claro que al oficiar a las entidades: *“se le advertía a los representantes legales de las mismas que, dicha medida no opera respecto de las cuentas que manejen recursos del Sistema General de Participaciones, tengan destinación específica como financiación de servicios educativos, salud o pensiones, sino única y exclusivamente sobre las cuentas destinadas al funcionamiento del ente demandado”.*

Por tanto, la solicitud invocada por la demandada LA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS S.A.S entidad debidamente representada, no es procedente ya que la decisión de embargo y retención de sumas de dinero de la entidad demandada no involucran las cuentas maestras, por lo que no se requiere ordenar su levantamiento, así las cosas, no es viable acceder a revocar el auto que decretó las medidas cautelares por las razones señaladas.

Igualmente, la parte demandada propone recurso de apelación contra el auto de mandamiento pago, sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 438 del C.G.P no es procedente dicho medio de impugnación, por lo tanto, se rechaza.

Por las razones señaladas no se repondrá el auto recurrido.

En consecuencia, el **JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA,**

RESUELVE:

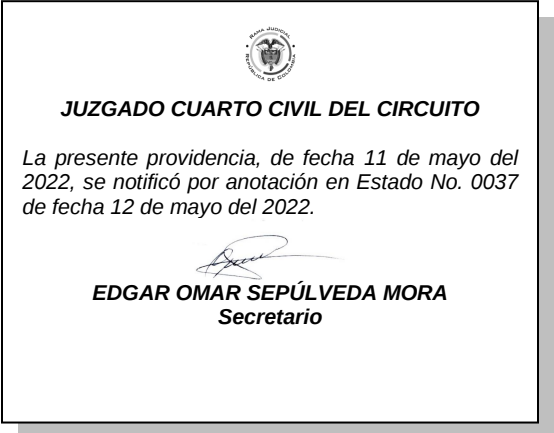
PRIMERO. NO REPONER el auto de fecha veintidós (22) de abril del dos mil veintidós (2022) por el cual se libró mandamiento de pago, por las razones señaladas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.NO REPONER el auto de fecha veintidós (22) de abril del dos mil veintidós (2022) por el cual se decretaron las medidas cautelares que involucran las cuentas maestras de conformidad con lo señalado.

TERCERO. NEGAR el recurso de apelación interpuesto contra la providencia recurrida por improcedente, conforme a lo citado.

CUARTO. RECONOCER a la Dra. ANGIE XIMENA GAMBA GUERRERO como apoderada de la parte demandante en los términos y para los efectos del poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
DIANA MARCELA TOLOZA CUBILLOS
JUEZ₂**



Firmado Por:

Diana Marcela Toloza Cubillos
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 004
Cucuta - N. De Santander

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: 58782c463c4e71b3979b359e96840c7ef227d9b519d1a3db3b8753e640654e40
Documento generado en 11/05/2022 02:03:35 PM

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

Sonia Cetares Puentes

De: Notificaciones Judiciales
Enviado el: martes, 28 de junio de 2022 03:34 p. m.
Para: jcivccu5@cendoj.ramajudicial.gov.co; juezj05cctocuc@cendoj.ramajudicial.gov.co
CC: Sonia Cetares Puentes
Asunto: OTORGAMIENTO PODER PROCESO 54001310300520220000100 E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ.
Datos adjuntos: PODER OTORGADO POR CORREO ELECTRONICO.pdf; CAMARA DE COMERCIO 02 JUNIO 2022.pdf

Bogotá D.C. 28 de junio de 2022.

Señores

JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO DE CUCUTA-NORTE DE SANTANDER.

jcivccu5@cendoj.ramajudicial.gov.co

juezj05cctocuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

E.S.D

PROCESO:	EJECUTIVO DE MAYOR CUANTIA.
RADICADO:	No. 54001310300520220000100.
DEMANDANTE:	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ.
EJECUTADO:	EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.
ASUNTO:	OTORGAMIENTO PODER.

Respetado Señores:

JESÚS DAVID ESQUIVEL NAVARRO, colombiano, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. **1.047.433.781** expedida en Cartagena (Bolívar), quien obra en calidad de Representante Legal de la **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S.**, según consta en el certificado de existencia y representación legal que se adjunta, me permito manifestar, que confiero poder especial amplio y suficiente a la doctora **SONIA CETARES PUENTES**, colombiana, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.224.912 de Bogotá y portadora de la Tarjeta Profesional de abogada No. 165.206 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre y representación de **ECOOPSOS E.P.S S.A.S.**, se notifique, conteste la demanda, proponga excepciones y adelante todos los trámites del proceso de la referencia e interponga y haga uso de los actos constitucionales y legales a que hubiere lugar, en defensa de los intereses de la Entidad que represento.

La doctora **SONIA CETARES PUENTES** queda ampliamente facultada para conciliar, notificarse, interponer recursos, pedir y aportar pruebas, actuar en las diligencias o audiencias, sustituir el presente poder, reasumir, desistir, transigir y en general asumir las facultades consagradas en el artículo 77 del Código General del Proceso.

A su vez señalo, que conforme al Artículo 5 de la Ley 2213 de 2022 que prorrogó los efectos del Decreto 806 de 2020, confiero poder por medio de mensaje de datos desde el correo electrónico destinado para notificaciones de la entidad demandante e inscrito en el registro mercantil notificacionesjudiciales@ecoopsos.com.co y dirigido al correo electrónico corporativo de notificaciones de la apoderada scetares@ecoopsos.com.co

Atentamente,

JESÚS DAVID ESQUIVEL NAVARRO.

C.C. 1.047.433.781 expedida en Cartagena (Bolívar).

JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU DE FAMILIA

La Dorada, Caldas, trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

SENTENCIA No 51

PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
RADICADO:	2021-00299-01
ACCIONANTE:	EPS ECOOPSOS SAS
ACCIONADOS:	HOSPITAL SAN FELIX Y OTROS

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a resolver la impugnación formulada por **EL HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** en su calidad de accionado frente al fallo proferido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS, en donde figura como accionante la **EPS ECOOPSOS SAS**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales que denomina: *“al debido proceso, de petición, a la salud, vida y seguridad social de los usuarios al sistema de salud.”*

ANTECEDENTES

Indicó el accionante que, la **EPS ECOOPSOS SAS** es una persona jurídica de naturaleza privada, cuyo objeto social es prestar los servicios de salud del régimen subsidiado dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para lo cual son destinatarios de los recursos económicos que ADRES distribuye para cada afiliado UPS, rubros que son inembargables.

Argumentó que, cuentan con recursos económicos adicionales para garantizar el acceso a los servicios de salud de sus afiliados, los cuales devienen entre otras cosas por recaudo de cartera morosa de empleadores, recobros de alto costo, recaudo de copagos y de cuotas moderadoras. Recursos que, después de los trámites legales se depositan en cuentas maestras, las cuales y a pesar de estar registradas en entidades bancarias a nombre de la **EPS ECOOPSOS SAS**, no son cuentas de recursos propios, como tampoco son utilidades de la entidad, puesto que los montos depositados corresponden al concepto de UPS, los cuales se configuran para atender los servicios de salud.

Aclaró que desde el 28 de diciembre del año 2017, se encuentran sometidos a una medida preventiva de vigilancia especial impuesta por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, mediante la cual las UPS, deben ser giradas de manera directa en un porcentaje como mínimo del 85% a los prestadores de servicios de salud, sin que medie apropiación de recurso alguno por parte de esta.

Arguyó que, el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA** presto servicios de salud a los afiliados de la **EPS ECOOPSOS SAS**, por lo cual generó y radico facturación, empero al evidenciar una supuesta falta de pago, inicio cobro coactivo en el año 2017.

Mediante acto administrativo se libró mandamiento de pago a su favor por la suma de NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS (\$ 958.079.270), para lo cual procedieron a presentar excepciones de conformidad con el estatuto tributario conforme la ley 1066 de 2006 en donde argumentaron la improcedencia del cobro, mientras que, el citado **HOSPITAL SAN FÉLIX**, profirió acto administrativo, mediante el cual resolvió las excepciones propuestas, accediendo parcialmente. No obstante, la notificación la surtió tres (03) años después el 16 de octubre de 2020, sobrepasando el termino establecido por el artículo 832 del estatuto tributario, puesto que, debieron ser notificados al mes siguiente a su presentación.

Expuso que, intentaron realizar los respectivos acercamientos con la entidad accionada sin obtener respuesta positiva. Sin embargo, el 30 de junio de los cursantes recibieron correo electrónico por parte de **BANCOLOMBIA S.A**, mediante el cual les comunicaban la recepción de un embargo proveniente del **HOSPITAL SAN FÉLIX** como consecuencia del proceso coactivo adelantado en su contra. Situación que contraria el principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de salud.

Reitero que, a pesar de la naturaleza inembargable de las cuentas, **BANCOLOMBIA S.A** procedió con el embargo, sin exponer el fundamento legal pertinente cuando se trata de emolumentos públicos de naturaleza inembargable, desconociéndose el régimen legal y vulnerando los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social de sus afiliados, ante lo cual, procedieron a solicitarle al pluricitado **HOSPITAL SAN FÉLIX**, las correcciones del respectivo yerro, con el fin de depurar la cartera, y poner fin al proceso, de lo cual no han recibido respuesta alguna, pese a que radicaron las solicitudes el 22 y 27 de julio de los cursantes.

Solicitó se tutelén sus *ius fundamentales* y, en consecuencia, de ello, imploró orden judicial en contra del **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** y como medida provisional solicita la suspensión y el levantamiento del embargo. Así como también, se le ordene a **BANCOLOMBIA S.A**, la liberación inmediata de los rubros que se encuentran bloqueados por la medida cautelar. De igual manera solicita, se le ordene al accionado, le de tramite a las solicitudes impetradas.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Juez de instancia profirió fallo el día ocho (8) de septiembre de 2021, en donde resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados por la **EPS ECOOPSOS SAS** y, en consecuencia, le ordeno al **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, procediera a levantar las medidas de embargo decretadas en las cuentas maestras certificadas como inembargables por el SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, los cuales pertenecen a la **EPS ECOOPSOS SAS**. Declaro la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto a las solicitudes impetradas y desvinculo del trámite tutelar, a todas las entidades adscritas a la acción tutelar. Por cuanto considero que, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, los recursos destinados para garantizar el derecho a la salud son inembargables, ya que son necesarios para la financiación y la atención médica oportuna de los afiliados.

IMPUGNACIÓN

Dentro del término legal, el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** presentó recurso de impugnación, mediante el cual argumentó que, la sentencia de primera instancia desconoció tanto el material probatorio aportado, como los fundamentos jurídicos presentados, frente al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, aplicados al proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en el marco de sus competencias, para lo cual, las medidas cautelares fueron decretadas para asegurar el pago de los emolumentos adeudados por parte de la **EPS ECOOPSOS SAS**.

Consideró que, el fallo en cuestión ostenta defecto por violación directa a la constitución, en cuanto dejo de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, es decir no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme la constitución, lo cual vulnera tanto sus derechos fundamentales, como los de sus afiliados y usuarios que se benefician de la prestación del servicio de salud, puesto que, solo se tuvo en cuenta los argumentos planteados por el accionante. Desconociendo así, que el no pago de las obligaciones por parte de la **EPS ECOOPSOS SAS**, también afecta el derecho fundamental a la salud de los usuarios del **HOSPITAL SAN FÉLIX**.

Manifestó que, la Corte Constitucional en sus múltiples pronunciamientos ha establecido que la acción de tutela, no es el mecanismo idóneo para dejar sin efecto los actos administrativos, puesto que, para controvertir la legalidad de los actos administrativos, se debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Considerando que, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad,

desconociendo la sentencia impugnada el principio de subsidiariedad e incurriendo el juez de instancia en extralimitación de sus funciones, debido a que, dicho ordenamiento debe ser resuelto en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Aclaro que, ostentan la capacidad de cobrar directamente y sin que medie la intervención judicial, las obligaciones adeudadas por las EPS, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, habida cuenta que dichos recursos se utilizan para cumplir los fines estatales. Además, que, sobre los recursos públicos que financian la salud, se pueden imponer medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación. De no completarse el pago, podrá acudir a los recursos de destinación específica de conformidad con lo establecido por la ley 1751 de 2015.

Expuso extractos jurisprudenciales y legales para indicar que, si es posible realizar el embargo de la referencia, como cumplimiento forzado de las obligaciones adeudadas, al cumplirse los requisitos del título ejecutivo al tratarse de una obligación, clara, expresa y exigible, en observancia de los requisitos establecidos por el artículo 594 del C.G.P. Actuación que desplegaron dentro del respectivo trámite administrativo, en donde la entidad accionante no demostró voluntad para realizar el pago, como tampoco brindaron respuesta a los requerimientos dentro del proceso de cobro ejecutivo, razón por la cual, el juez en sede de tutela no puede ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas.

Finalmente, solicita se revoque los numerales primero y segundo de la sentencia N.º 169 proferida por el JUZGADO PRIMERO PROMISCO MU­NICIPAL DE LA DORADA, CALDAS y en consecuencia se le ordene a **BANCOLOMBIA S.A.**, proceda con la orden de embargo.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Juez Constitucional establecer si es procedente revocar la decisión primigenia y en su lugar, abstenerse de decretar el levantamiento del embargo decretado por el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** en contra de la **EPS ECOOPSOS SAS**.

FUNDAMENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 contempla el trámite de la impugnación en acciones de tutela indicando que el Juez que la conozca, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo, podrá, de oficio o a petición de parte, solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 contempla criterios de legitimidad e interés, señalando que la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

Igualmente, dispone que también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

La Corte Constitucional en Sentencia T – 1195 de 2024 ocupándose de un caso similar al de las presentes diligencias, indicando sobre la inembargabilidad de los recursos del sistema de salud, manifestó que:

“La inembargabilidad de los recursos de que trata el artículo 15 de la ley 715 de 2001. La excepción.

Respecto de la inembargabilidad de los recursos de la participación para educación, esta Corporación^[11] ya se pronunció declarando la exequibilidad condicionada del artículo 18 de la Ley 790 de 2001.

En concreto, el precitado fallo de constitucionalidad dictado por esta Corporación estableció que la excepción al principio general de la inembargabilidad a que alude tal artículo sólo procede frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la ley 715.

Al respecto la Corte argumentó:

“El legislado ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones

establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado”^[12].

Por tanto, esta Corporación determinó que la excepción al principio de la inembargabilidad de los recursos que señala el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, solo procede respecto de obligaciones que provengan directamente de actividades relacionadas con el sector educativo.^[13] Lo anterior significa que el pago de obligaciones provenientes de otras actividades de los entes territoriales, no podrá hacerse con cargo a los dineros del sector educación.^[14]

La prohibición de unidad de caja y la inembargabilidad de recursos prevista en el artículo 91 de la ley 715 de 2001.

Mediante la sentencia C – 566 de 2003^[15], esta Corporación declaró exequible el artículo 91 de la ley 715 de 2001^[16], “**en el entendido** de 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), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emanen del mismo título, 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 esta clase de títulos, y, si ellos no fueran suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones”.

En efecto, la Corte argumentó en el precitado fallo que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos con que cuenta el Estado tiene como excepción el pago de sentencias y las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de los entes de naturaleza pública, para lo cual se acudirá al procedimiento consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, y de acuerdo con la precitada sentencia C – 566 de 2003, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos del sistema general de participaciones para salud, educación y propósitos generales, solamente proceden frente a obligaciones que tengan como fuente aquellas actividades que la misma ley 715 de 2001 fija a dichas participaciones.

Igualmente y frente a los recursos del sistema general de participaciones para propósitos generales, la Corte sostuvo:

“Cabe precisar en efecto que los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Mientras que el 72% restante de los recursos de la misma participación asignada a dichos municipios, así como el total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª y al departamento archipiélago de San Andrés y

Providencia, se deberán destinar exclusivamente al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.

Para la Corte si los referidos municipios deciden destinar los recursos de los que pueden disponer libremente para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, el porcentaje que así destinen, bien sea el 28% o uno inferior, deberá recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad que los demás recursos del sistema de participaciones. Dicha destinación armoniza en efecto plenamente con la destinación fijada por la Constitución y la Ley para los recursos de la participación de propósito general y debe tener idéntica protección”.

Por su parte la Sentencia C – 1154 de 2028, sobre las excepciones para embargar los dineros públicos, expuso que:

“4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- La primera excepción 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. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo
(...)

4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que 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.
(...)

4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.
(...)

4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. (...)”

CASO CONCRETO

Visto el escrito de impugnación presentado por el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** en su calidad de accionado, se encuentran sendas inconformidades respecto del fallo de primera instancia emitido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS, razón por la cual procede este Despacho a realizar el estudio completo del expediente para aclarar la Litis propuesta.

En primer lugar, se advierte en cuanto a la embargabilidad o no de los recursos provenientes de la UPC que incorporan el capital de las EPS que, conforme a las jurisprudencias en cita, estos son recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto de los cuales opera el principio de inembargabilidad por mandato expreso, entre otras, del artículo 594 la Ley 1564 del 2012:

“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.” (Negrillas y subrayado del Despacho)

De igual manera, dispone el artículo 25 de la Ley 1751 estatutaria de 2015, 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 de conformidad con la **sentencia C- 313 del año 2014**.

Por otra parte, el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, presenta una serie de excepciones, establecidas jurisprudencialmente por la Corte Constitucional en la **sentencia C-313 de 2014**, las cuales fueron resaltadas en su respuesta por parte del Ministerio de Salud, al establecer que el mismo no opera como una regla sino como un principio y que, por ende, no tiene carácter absoluto, es decir, admite ciertas excepciones, como lo son; **1-** la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. **2-** el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos

reconocidos en dichas providencias. **3-** Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible¹.

Ahora, revisado el proceso de la referencia, no se puede concluir de ninguna forma que el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, cumpla alguna de las citadas excepciones, de hecho, la obligación nace en virtud a la prestación de servicios que efectuó el Hospital a favor de los afiliados a la **EPS ECOOPSOS SAS**, para lo cual, puede acudir a la vía judicial en procura de recaudar los emolumentos adeudados.

Así las cosas, la aplicación de embargos debe respetar los prepuestos definidos por la ley y las jurisprudencias en cita, al pronunciarse sobre la inembargabilidad de los dineros públicos, sobre todo los destinados para la salud, como lo es del caso que hoy nos ocupa. En lo tocante la **sentencia C-1154 de 2008**, itero sobre la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que:

"(...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...)".

Posición que comparte incluso **EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, entidad vinculada al trámite constitucional que, en su respectiva respuesta, decidió coadyuvar a la **EPS ECOOPSOS SAS**, al considerar que la decisión administrativa emitida por el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, relacionada con la medida de embargo decretada en el proceso de cobro coactivo, viola un principio legal y constitucional de inembargabilidad de los Recursos del Sistema de Salud y Seguridad Social, habida cuenta que los recursos embargados no son de titularidad de la EPS ejecutada por lo que no hacen parte de su patrimonio, sino que por el contrario pertenecen al SGSSS y son girados para la adecuada prestación del servicio y la atención de sus afiliados, ante lo cual solicito que dicha decisión fuese revocada por el juez de Instancia, como en el efecto ocurrió.

Para terminar, considera el Ad-Quem que el embargo de cuentas maestras de recaudo, impide a la **EPS ECOOPSOS SAS** prestar los servicios de salud a sus afiliados.

¹ Sentencia C – 1154 de 2028

Por lo cual, disponer de dichos recursos, afecta directamente los derechos fundamentales a la salud de los afiliados y los beneficiarios de la EPS, y como consecuencia de la aplicación de la medida cautelar, se le está impidiendo la disposición de los dineros que por el pago de la UPC recibe la EPS. Pago que realiza ADRES a través de la figura del giro directo a los prestadores de servicios de salud, lo cual afectaría la garantía del aseguramiento en salud de los afiliados, en tanto impacta el principio de sostenibilidad fiscal que rige al derecho fundamental de salud, razón por la cual, y conforme viene de explicarse, la sentencia del A-quo es coherente con la situación del accionante y las disposiciones legales y jurisprudenciales vigentes.

En consecuencia, se confirmará la decisión tomada por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS.

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU DE FAMILIA DE LA DORADA CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Confirmar el fallo N.º 169 del ocho (08) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS, dentro de la acción de tutela instaurada por la **EPS ECOOPSOS SAS**, en contra del **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO. Notificar esta providencia a la accionante y a las accionadas por el medio más expedito.

TERCERO. Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ

Juez²

² Mecanismo digital adoptado por parte de la Juez para plasmar su firma en las distintas decisiones, oficios y actas, de conformidad con lo determinado en el artículo 11 del decreto 491 de 2020. La corroboración de autenticidad, podrá hacerse a través del correo electrónico del Juzgado: j02prfctoladorada@cendoj.ramajudicial.gov.co

JUZGADO CUARENTA Y TRES CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., agosto veinticuatro (24) de dos mil veintiuno (2021)

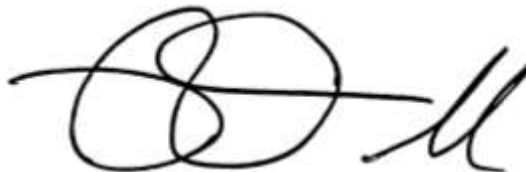
Expediente No. 11001 31 03 043 2021 00316 00

A efectos de resolver sobre la orden de pago deprecada, se advierte que los documentos adosados como base de recaudo ejecutivo¹ no reúnen los requisitos exigidos en la Ley 1231 de 2008, como tampoco los consignados en el Decreto 1154 de 2020, en razón a que se echan de menos algunos de ellos, ya que en el cuerpo de los cartulares no se acredita que estén recibidos por la persona encargada de ello, según lo establece la ley, aunado a que no se indica el estado del pago, como tampoco se precisa si los mismos fueron aceptados de conformidad con los arts. 772 y 687 del C. de Co., en concordancia con el núm. 3 del art. 5 del Decreto 3727 del 2009.

Memórese, que el inciso segundo del art. 774 del C. de Co., modificado por el art. 3º de la Ley 1231 de 2008, establece que **«[n]o tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura»**.

En consecuencia, se **DENIEGA** la orden de pago solicitada, igualmente, no hay lugar a la devolución de la demanda al actor por haberse presentado por medios digitales.

Notifíquese,



RONALD NEIL OROZCO GOMEZ
JUEZ

CJA

JUZGADO CUARENTA Y TRES CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTA SECRETARIA Bogotá, D.C. <u>25 de agosto de 2021</u> Notificado por anotación en ESTADO No. <u>055</u> de esta misma fecha. La Secretaria,  BIBIANA ROJAS CACERES

2

Firmado Por:

Ronald Neil Orozco Gomez

¹ Archivo digital "02Título".

² Tenga en cuenta los lineamientos establecidos para la atención al usuario de forma virtual de este Despacho Judicial, los mismos pueden ser consultados el siguiente enlace <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-043-civil-del-circuito-de-bogota/46> o copiando y pegando el siguiente vínculo en su navegador <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/36156127/40513369/AVISO+JUZGADO+43+C+CTO.pdf/2781f64b-aad7-476d-8d6f-86763c401397>.

**Juez Circuito
Civil 043
Juzgado De Circuito
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.**

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: **b4ecea655d98d1045d383e0127fc6e4094329383bdebc05a2f84b94bd4f50865**

Documento generado en 24/08/2021 05:46:55 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPUBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE CIVIL MUNICIPAL
Carrera 10 No. 14-33, Piso 7º

Bogotá D.C., (17) agosto de dos mil veintiuno (2021)

11001 40 03 013 2021 00544

Encontrándose la presente actuación al despacho para calificar el mérito formal de la demanda, el juzgado observa que los documentos cuya ejecución se pretende, no cumplen con la totalidad de los requisitos exigidos por la ley para ser considerados facturas o títulos valores.

El artículo 422 del C.G.P establece los requisitos que debe contener todo título ejecutivo, siendo uno de ellos que el documento provenga del deudor o su causante y constituyan plena prueba contra él.

De acuerdo con lo anterior, la firma del obligado no puede ser suplida con la del paciente o su familiar beneficiado con los servicios prestados, por manera que los documentos aportados no se encuentran aceptados expresa ni tácitamente por el demandado y por tanto, carecen de mérito ejecutivo pues no le resultan oponibles.

Dicho en otras palabras, la aceptación de la factura no puede ser suplida con la constancia que expida el paciente que haya recibido directamente los servicios de parte del presunto deudor, pues el cobro no se le realiza directamente al paciente sino a la institución de salud correspondiente.

Adicionalmente, ninguno de los documentos cuya ejecución se pretende tiene incorporada la constancia de haberse prestado los servicios; las facturas: CME42370, CME42407, CME42529 y CME42590, carecen tanto de constancia de recepción, como de fecha de recibido y del estado del pago de las mismas, en tanto no se incorporaron los abonos denunciados. Por su parte la factura CME44702 adolece de recepción, fecha de la recepción y estado del pago del precio, y la CME48301 adolece de fecha de radicado, siendo estos requisito esencial para la existencia de la factura cambiaria, tal como se desprende del artículo 774 del Código de Comercio:

ARTÍCULO 774. REQUISITOS DE LA FACTURA. Modificado por el artículo 3 de la Ley 1231 de 2008. *La factura deberá reunir, además de los requisitos señalados en los artículos 621 del presente Código, y 617 del Estatuto Tributario Nacional o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan, los siguientes:*

1. La fecha de vencimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 673. En ausencia de mención expresa en la factura de la fecha de vencimiento, se entenderá que debe ser pagada dentro de los treinta días calendarios siguientes a la emisión.
2. **La fecha de recibo de la factura**, con indicación del nombre, o identificación o firma de quien sea el encargado de recibirla según lo establecido en la presente ley.
3. **El emisor vendedor o prestador del servicio, deberá dejar constancia en el original de la factura, del estado de pago del precio o remuneración** y las condiciones del pago si fuere el caso. A la misma obligación están sujetos los terceros a quienes se haya transferido la factura.

No tendrá el carácter de título valor la factura que no cumpla con la totalidad de los requisitos legales señalados en el presente artículo. Sin embargo, la omisión de cualquiera de estos requisitos, no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura.

Por su parte el decreto 3327 del 3 de septiembre de 2009, reglamentó parcialmente la ley 1231 citada y dispuso en su artículo 5°:

“En caso de que el emisor vendedor del bien o prestador del servicio entregue una copia de la factura al comprador del bien o beneficiario del servicio, en espera de la aceptación expresa en documento separado o de la aceptación tácita, se aplicarán las siguientes reglas:

“1. El emisor vendedor del bien o prestador del servicio deberá esperar a que ocurra dicha aceptación antes de poner en circulación la factura original.

*“2. En desarrollo de lo señalado en el numeral 2 del artículo 3° de la Ley 1231 de 2008, **el encargado de recibir la copia de la factura deberá incluir en el original que conserva el emisor vendedor del bien o prestador del servicio, la fecha en que fue recibida dicha copia**, así como el nombre, la identificación y la firma de quien sea el encargado de recibirla. Estas manifestaciones se entenderán hechas bajo la gravedad de juramento.*

“3. En el evento en que operen los presupuestos de la aceptación tácita, el emisor vendedor del bien o prestador del servicio deberá incluir en la factura original y bajo la gravedad de juramento, una indicación de que operaron los presupuestos de la aceptación tácita, teniendo en cuenta para el efecto la fecha de recibo señalada en el numeral anterior.

“La fecha de recibo debe ser incluida directamente por el comprador del bien o beneficiario del servicio en la factura original que conserva el emisor vendedor del bien o prestador del servicio.

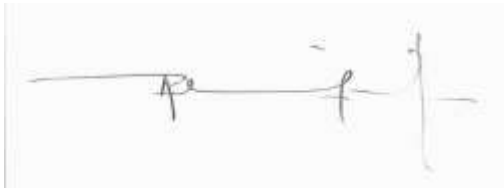
Al incumplirse este requisito, es jurídicamente inviable pregonar que los mentados documentos tengan la connotación de títulos valores y, por ende, que presten mérito ejecutivo en contra del demandado, pues la fecha de recibido es el punto de partida para contabilizar los términos de la aceptación tácita.

Los instrumentos aportados tampoco reúnen la exigencia prevista en el artículo 773 del estatuto mercantil, según la cual, *“el comprador o beneficiario del servicio deberá aceptar de manera expresa el contenido de la factura, por escrito colocado en el cuerpo de la misma o en documento separado, físico o electrónico. **Igualmente deberá constar el recibo de la mercancía o del servicio por parte del comprador del bien o beneficiario del servicio, en la factura y/o en la guía de transporte, según el caso, indicando el nombre, identificación o la firma de quien recibe, y la fecha de recibo...**”*

Por las razones atrás expuestas se dispone:

- 1. NEGAR el mandamiento de pago solicitado.
- 2. DEVOLVER la demanda junto con sus anexos a quien los aportó, sin necesidad de desglose.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ÁLVARO ABAUNZA ZAFRA
Juez

JUZGADO 13 CIVIL MUNICIPAL La providencia anterior se notifica en el ESTADO No. <u>46</u> Hoy <u>18-08-2021</u> JUAN CARLOS JAIMES HERNÁNDEZ Secretario
--



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO SÉPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO DE CÚCUTA
NORTE DE SANTANDER

San José de Cúcuta, seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ
DEMANDADO:	ECOOPSOS EMPRESA PROMOTORA DE SALUD
RADICADO:	54-001-31-53-007-2021-00357-00
ASUNTO:	NIEGA ORDEN DE PAGO

En el estudio inicial de la demanda, se advierte que de los instrumentos adosados como soporte de la pretensión ejecutiva no deviene el cumplimiento de las exigencias previstas en el artículo 422 del CGP, conforme a las razones que se exponen a continuación.

La factura de venta se encuentra regulada como título valor por el artículo 772 del Código de Comercio, modificado por el artículo 1 de la Ley 1231 de 2008. En lo que concierne al cobro relativo a la prestación de servicios de salud, cuya reclamación de reconocimiento y pago se encuentran regulados de forma especial por la Ley 1122 de 2007 y Decreto 4747 de 2007, conocido es que los documentos en que se finca su cobro no pueden apreciarse desde la óptica de los títulos valores en tanto que, por su naturaleza y marco legal especial que regula la materia, aquellas comportan títulos complejos.

Lo anterior, teniendo en cuenta la regulación legal que se ocupa de la materia determina de modo especial la forma y los documentos y anexos obligatorios que junto con las facturas deben presentarse ante la entidad responsable del pago, que si bien, no es necesaria traerla al reclamo ejecutivo en estricto sentido, si debe probarse en debida forma el trámite de radicación exigido.

En el *sub examine*, se aportaron las facturas expedidas por la prestación de los servicios de salud, incluso los anexos requeridos para el cobro ante la entidad responsable del pago, tales como registros de epicrisis entre otros, así como certificado de la radicación de las facturas, las respectivas cuentas de cobro indicándose en la parte final de cada una de estas cuentas de cobro que las mismas contenían como anexos lo siguiente: “*facturas originales con soportes y sus respectivos RIPS*”, los oficios remisorios y la prueba de radicación de estos.

Empero del contenido de los oficios remisorios y las cuentas de cobro no deviene con claridad, precisión y certeza que además de la presentación de las facturas se radicaron todos los anexos requeridos por la legislación especial para su cobro, pues a estos se hace alusión de forma genérica – “*soportes y sus respectivos RIPS*”- más la misiva remisoria, ni la cuenta de cobro contienen su relación en detalle que permita cotejar que los anexos presentados son en su integridad los que exige el anexo técnico que regula la materia. (soportes definidos en el Anexo Técnico No. 5 de la Resolución No. 003047 de 2008 del Ministerio de Salud y Protección Social.)

Sobre el particular, importa hacer mención de la postura del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil-Familia, Magistrado Sustanciador Manuel Flechas Rodríguez, en proveído del 27 de octubre de 2020, proferido dentro del proceso radicado del Juzgado No. 54001-3103-005-2020-0049-01 y del Tribunal No. 2020-083-01:

(...) Lo anterior en la medida que cuando se trata del reconocimiento y pago de facturas por prestación de servicios de salud, de vieja data tiene sentado este Tribunal Superior que las facturas no pueden ser consideradas como meros títulos-valores, susceptibles de ser ejecutados a su vencimiento, sino que es menester la conformación del título ejecutivo complejo que lo integra.

Ello por cuanto es el mismo Ministerio de la Protección Social quien mediante su Resolución 3047 del 2008, quien reglamento “los formatos, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implementados en las relaciones entre prestadores de servicios de salud y entidades responsables del pago de servicios de salud, definidos en el Decreto 4747 de 2007”, al punto que definió términos de radicación y respuesta, devoluciones, objeciones y glosas, así mismo puntualizó en el artículo 12 que los prestadores de servicios de salud deben presentar a las entidades responsables del pago, las facturas con los soportes que defina el Anexo Técnico No. 5 emitido por dicha cartera ministerial.

Así las cosas y aun cuando procedente es advertir que a la ejecución no se deben adosar documentos como detalles de cargos, autorizaciones, comprobantes de recibido del usuario, ordenes o formulas médicas, copia de la hoja de atención de urgencias o epicrisis, hoja de administración de documentos, resultados de exámenes de apoyo diagnóstico, historia clínica, informe patronal de accidente o reporte de accidente, si fuere el caso.

Es necesario tener presente que **al plenario sí se deben allegar por lo menos las constancias de haberse radicado en debida forma los soportes requeridos por el Ministerio para hacer efectivo el pago, lo que no puede ser acreditado sino con los documentos respectivos, esto es, cuentas de cobro, relación de facturas, las facturas y la constancia de remisión de la información respectiva,** como acertadamente lo requirió el a quo. Ello en la medida que los títulos objeto de recaudo, no se compone única y exclusivamente de las facturas de servicios prestados, sino de una serie de documentos que unidos entre sí conforman una unidad jurídica susceptible de ser ejecutada a través del presente proceso judicial. (...). Negrilla, cursiva y subrayado propias.

También, está el pronunciamiento de salvamento de voto de la decisión No. APL2642-2017 del 23 de marzo de 2017, de la Corte Suprema de Justicia:

“No puede compartirse la relevancia conferida en la decisión mayoritaria al supuesto uso de las «facturas o cualquier otro título valor de contenido crediticio» para argumentar que la relación entre prestadores y pagadores del sector salud es de raigambre netamente civil o comercial, por cuanto se dejó suficientemente expuesto, con referentes que sobra reiterar, **que la factura o documento equivalente que se emplee para el recaudo de esta clase de servicios, está regulado por una normativa de carácter especial que resta cualquier influjo de las disposiciones mercantiles.**

En otras palabras, el empleo de facturas no torna la relación ajena a la relación de seguridad social, máxime cuando **dichos instrumentos, no son los únicos utilizados y sobre todo porque dada la especial reglamentación en la materia, los mismos quedan desprovistos de cualquier mérito cambiario,** en caso de haberse elaborado como título valor, y no como la simple factura tributaria, pues **la normativa particular establece requisitos totalmente ajenos al estatuto comercial que se ocupan de los anexos, términos de presentación, glosas y condiciones de pago, todos vinculados a la dinámica auténtica del SGSSS.**”

Ciertamente, en dicho escenario, por regla general, **la factura cumple una función diferente a la prevista para los títulos valores,** teniendo previsiones diferenciales a las del Código de Comercio, en aspectos capitales como los sujetos intervinientes en su perfeccionamiento, requisitos de exigibilidad y pautas sobre la oportunidad para la obtención del pago.

Se resalta que la naturaleza y diseño de las instituciones, relaciones y prestaciones propias del SGSSS, más allá de la notable participación privada, **riñen con los elementos sustanciales que definen los títulos valores en general y la factura cambiaría o simplemente factura en particular;** ello, tanto antes como después

de la reforma introducida por la Ley 1231 de 2008, «Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones».

Sin lugar a dudas el tratamiento dado a las facturas por el derecho de la seguridad social, desdice de los principios de literalidad, autonomía, incorporación y legitimación que informan a los títulos valores en general (art. 619 del C.Co.), siendo para ello suficiente, destacar que tal normativa del sector salud impide predicar que documentos como los aducidos por la demandante puedan legitimar el ejercicio de un derecho literal y autónomo incorporado en los mismos.

Las versiones del artículo 772 del Código de Comercio, relativas a la definición de factura como título valor, aluden a que dicho instrumento es aquel que el vendedor (ahora también prestador del servicio) puede librar, entregar o remitir al comprador (o beneficiario del servicio); dicha bilateralidad consustancial de la relación cartular que dimana de la factura es manifiestamente impropia en el escenario del sector salud, donde los adquirentes y beneficiarios de los bienes y servicios son personas diferentes a las destinatarias de las facturas y por ende obligadas a su pago.

Luego, la factura como título valor debe provenir de una relación contractual subyacente entre vendedor-prestador y comprador-beneficiario, lo cual no se compadece con las relaciones del sector salud, donde la estructura es de tipo tripartito, y en varios de los supuestos, absolutamente desprovista de vínculo contractual, como se evidencia en los casos de atención de urgencias.

4.3. En definitiva la factura de que trata la regulación en salud, esta despojada de cualquier mérito ejecutivo como título valor, al igual que como título ejecutivo si se le considera de manera aislada de los condicionamientos legales especiales del sector ya referenciados.(...)”. Se resalta.

Igual postura ha sido adoptada por el Honorable Tribunal Superior de Cúcuta, verbigracia la providencia de la Magistrada Dra. ÁNGELA GIOVANNA CARREÑO NAVAS, dentro del proceso de radicado 2019-00158 e interno de tribunal 2019-0214, proferida el 24 de septiembre de 2019, en la que señaló:

“Así las cosas, cuando se trata de facturas expedidas con ocasión de la prestación de servicios de salud, no se les puede considerar como títulos valores gobernados exclusivamente por el estatuto mercantil, toda vez que el asunto está regido por normas especiales que prevén la forma como deben realizarse los pagos y los términos para efectos de generar glosas, devoluciones y respuestas, lo que las transforma en títulos complejos, puesto que el agotamiento de tales trámites debe verse reflejado en los documentos a ellas anexos”

“Entonces, de acuerdo con la citada reglamentación, las instituciones prestadores del servicio de salud que brinden atención a los pacientes, como en este caso en que se trata de urgencias, están habilitadas para exigir el reembolso de los gastos generados por la atención en salud a la entidad afiliadora como responsable del pago, y para ello deben librar las facturas y radicarse junto con los soportes definidos en el Anexo Técnico No. 5 de la Resolución No. 3047 de 2008 del hoy Ministerio de Salud y de la Protección Social, de donde surge para la receptora de tales documentos la obligación de revisión preliminar, teniendo la oportunidad para realizar devoluciones o glosas dentro del tiempo otorgado para ello que, como se indicó, es de 20 días a partir de la presentación de las facturas. Luego, solo la factura acompañada de la cuenta de cobro que no contenga glosas o devoluciones, se tiene como debidamente presentada y aceptada; y las que si se vieron afectadas con esa particular forma de retorno, su presentación quedara menoscabada total o parcialmente según corresponda.

El agotamiento de todo ese trámite administrativo lo debe realizar la IPS ante la entidad responsable del pago para el cobro de los servicios, siendo su deber demostrarlo en el evento de que no obtenga la satisfacción de la obligación, razón por la cual las facturas empleadas quedan desprovistas de los principios de literalidad, autonomía e incorporación propios de los títulos valores dada la normatividad propia del sector salud, lo que permite colegir que requieren del

acompañamiento de la cuenta de cobro y los oficios remisorios con constancia de recibido para que adquieran mérito ejecutivo.

...Para librar mandamiento de pago en tal evento, esto es, cuando se rehúsa la satisfacción de la obligación en caso de que no prosperen las glosas o devoluciones que se hubieren hecho oportunamente y debida forma, **solo es necesario adjuntar los soportes en medio físico o digital de los documentos base de cobro compulsivo, en este caso las facturas, adjuntando la correspondiente cuenta de cobro de las mismas que acredite que fueron presentados para el pago conforme a lo estatuido en la reglamentación legal de que se dio cuenta en precedencia.** Se resalta.

El Magistrado Dr. BERNARDO ARTURO RODRIGUEZ SANCHEZ, en providencia de fecha 04 de octubre de 2019, dentro del proceso de radicado 2019-00166 y radicado interno del tribunal 2019-0308 señaló:

*“(...) las facturas empleadas quedan **desprovistas de los principios de literalidad, autonomía e incorporación propios de los títulos valores** dada la normatividad propia del sector salud, lo que permite colegir que **requieren del acompañamiento de la cuenta de cobro y los oficios remisorios con constancia de recibido para que adquieran mérito ejecutivo**”.* Se resalta.

Así mismo, el Honorable Magistrado Dr. Manuel Flechas Rodríguez, en proveído del 17 de julio de 2018, dentro del proceso de radicado 2017-00065 y radicado interno de tribunal 2017-0244, al momento de analizar facturas ocasionadas por la prestación de servicios de salud, expuso:

*“...entendiendo entonces que los documentos adosados **no corresponden a títulos valores propiamente dichos sino a títulos complejos de naturaleza especial**, conforme a lo reseñado, se avizora desde ya, que los títulos arrimados como base de la ejecución adolecen del elemento de exigibilidad, connotación que deriva en el no cumplimiento de los requisitos administrativos para la reclamación y pago de los servicios de salud prestados.”.* Se resalta.

Además, en un asunto similar, esta judicatura negó el mandamiento de pago solicitado con base en facturas expedidas por la prestación de servicios de salud y al ser la decisión objeto de apelación, el Tribunal Superior de Cúcuta Sala Civil Familia Magistrado Sustanciador Roberto Carlos Orozco Núñez, en el ejecutivo de Dumian Medical S.A.S. vs La Previsora S.A. dentro del radicado primera instancia 54001-3153-007-2021-00024-01 – y radicado de segunda 2021-00113-01, en aparte pertinente expuso:

“(...) Revisado el expediente encuentra la Sala que la parte demandante aportó la prueba que acredita el cumplimiento de haber radicado las facturas presentadas al cobro ante la entidad convocada a la litis⁵. Sin embargo, de la lectura de estos documentos no se puede concretar que esta facturación hubiese sido radicada con los respectivos soportes obligatorios para surtir el trámite previo o administrativo ineludible para dotarlas de mérito ejecutivo.

En efecto, un análisis a las facturas de venta de servicios de salud aquí estudiadas, demuestra el cumplimiento a cabalidad de los requisitos legales enunciados en el estatuto tributario, esto es, contienen la denominación de ser facturas de venta, numeración, fechas de expedición, datos del vendedor y comprador, descripción específica de los servicios prestados, valor total de la operación y el contribuyente ha utilizado un sistema de facturación por computador. Pero para esta corporación el solo recibido de las facturas por la entidad competente para resolver la solicitud de cobro del servicio de salud, de ninguna manera le permite al funcionario judicial determinar que efectivamente se está en presencia de documentos que prestan mérito ejecutivo para librar la orden de ejecución. No se olvide que la exigibilidad de estas obligaciones cuyo pago reclama el prestador de servicios al responsable legal de hacerlo, es un hecho objetivo que está por fuera del querer o voluntad de los sujetos acreedor y deudor, en virtud a que el legislador es el que señala las exigencias para que puedan considerarse las obligaciones no canceladas en sede

administrativa como exigibles y se active inmediatamente la vía judicial para su cobro compulsivo

Como quedó descrito en párrafos anteriores, es un paso previo al proceso ejecutivo que debe agotarse por el prestador del servicio el cobro extrajudicial al responsable del pago, bajo las formas propias definidas por el régimen especial instituido para tal finalidad. Sin ello, no hay lugar a recurrir a la jurisdicción ordinaria civil para el cobro forzado, precisamente porque en el trámite administrativo de radicación, verificación y auditoría de las facturas es donde se logra depurar el alcance de las distintas obligaciones documentadas y su exigibilidad, pues en caso de que no sean glosadas o devueltas en la oportunidad señalada en la norma especial, por expreso mandato legal se tornan exigibles o sea de inmediato cumplimiento, abriéndose paso el pago forzado en sede judicial, y las que sí se vieron afectadas con esa particular forma de retorno, su eficacia ejecutiva quedará afectada total o parcialmente según corresponda. Escenario legal que en la vía judicial debe verse reflejado en los documentos anexos a las facturas, ya que de su conjunto se debe deducir de manera clara y expresa el contenido de la obligación y la exigibilidad de la misma a favor de una parte y en contra de la otra, a voces del artículo 422 del Código General del Proceso.

Debe decirse al mismo tiempo que en este asunto la factura, por la especial reglamentación en la materia, cumple una función diferente a la prevista para los títulos valores en el Código de Comercio, habida cuenta de que se constituye en el documento equivalente a que se prestó el servicio, más no un instrumento negociable causal. Por tanto, era necesario para la correcta conformación del título haber aportado la prueba que documentara que los soportes exigidos para la verificación de la cuenta del servicio prestado sí fueron radicados junto con las facturas para su cancelación al ente responsable del pago, para que se ejecutara la revisión preliminar y la auditoría integral en el término estipulado por la ley especial de seguridad social. (...)

En consonancia con lo expuesto, por no cumplirse con los presupuestos de que trata el artículo 422 del CGP, en consonancia con la normatividad especial arriba relacionada, se deberá negar la orden de pago solicitada. Por lo expuesto, el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Cúcuta,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR el mandamiento de pago solicitado, por lo anotado en la parte motiva.

SEGUNDO: DEJAR constancia de su salida.

TERCERO: RECONOCER personería al abogado MAURICIO ANTONIO MARTINEZ MORALES, para actuar como apoderado judicial de la ejecutante, en los términos y para los efectos del poder conferido.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

**FIRMA ELECTRÓNICA
ANA MARÍA JAIMES PALACIOS
JUEZ**

AR/AMJP

Firmado Por:

Ana Maria Jaimes Palacios
Juez Circuito
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División 007 De Sistemas De Ingeniería
Cucuta - N. De Santander

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: **7e12460293b1cecf709721540b6f450ea1043956eea6e2615066ef13f3386f52**

Documento generado en 05/12/2021 10:51:58 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

LUIS ALONSO RICO PUERTA

Magistrado Ponente

STC16383-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-04136-00

(Aprobado en sesión de primero de diciembre de dos mil veintiuno)

Bogotá, D. C., primero (1º) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

Decide la Corte la acción de tutela promovida por la **Clínica Especializada La Concepción S.A.S.** contra la **Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla**, trámite al cual fueron vinculados el Juzgado Trece Civil del Circuito de la misma ciudad y las partes e intervinientes en el ejecutivo 2020-00133.

ANTECEDENTES

1. La persona jurídica accionante, obrando por conducto de apoderado, acude al presente instrumento buscando la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad jurídica, igualdad, confianza legítima, *«violación de la constitución, la ley, los precedentes constitucionales, jurisprudenciales y la doctrina probable»*.

2. Dice que en el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla cursa el proceso ejecutivo promovido por la Clínica General del Norte S. A. contra Medimás E.P.S. S.A.S., al que se acumularon varias demandas, entre ellas, la formulada por la acá accionante, cuya base de recaudo es un contrato de transacción celebrado para satisfacer obligaciones derivadas de facturas cambiarias, librándose mandamiento de pago el pasado 15 de marzo.

Comenta que en dicha actuación se dispuso el embargo de dineros de la sociedad demandada depositados en las *cuentas maestras* que tiene en el Banco de Bogotá.

Asegura que, como consecuencia de la medida cautelar, las partes en contienda celebraron otro contrato de transacción, avalado por el juzgado cognoscente el 5 de abril siguiente, consistente en que de las aludidas *cuentas maestras* la demandada dispondría de un capital para sufragar parte del crédito a favor de la gestora, por lo que se dispuso la suspensión del proceso.

Refiere que, ante el incumplimiento de la ejecutada al convenio arriba reseñado, el 1º de junio del corriente año se reanudó el diligenciamiento, ordenándose medida cautelar sobre las *cuentas maestras* abiertas por Medimás. en los bancos de Bogotá y GNB Sudameris, las que posteriormente fueron levantadas (auto de 30 de junio) por así haberlo acordado las partes.

Señala que, mediante providencia del 7 de septiembre el juzgado de conocimiento, de oficio, ordenó el levantamiento del embargo dispuesto sobre la *cuenta maestra* del Banco de Bogotá y le ordenó a dicha entidad financiera mantener congeladas las sumas de dinero cauteladas dentro de la demanda acumulada interpuesta por la acá gestora.

Relata que, contra esa determinación, Medimás interpuso recurso de apelación resuelto por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla el 3 de noviembre anterior en el sentido de *«revocar las órdenes de embargos respecto de los dineros que posea la demandada en las cuentas maestras que... posee en el banco de Bogotá»*.

3. La gestora estima que la decisión de la colegiatura convocada *«constituye una vía de hecho porque desconoce olímpica, alegre, grosera, caprichosa y directamente los artículos 13, 29 y 58 de la Constitución Nacional [sic]; las sentencias de constitucionalidad C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010, C-313 de 2014, entre otras, la doctrina probable actual y vigente de la Corte Suprema de Justicia sobre la operancia [sic] de las excepciones de inembargabilidad para el pago de créditos con recursos del Sistema General de Participaciones cuando estos tienen su fuente en actividades del mismo sector... el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, el artículo 21 del Decreto Ley 028 de 2008, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015... el artículo 48 de la Ley 270 de 1996... y el parágrafo del artículo 564 del CGP... el artículo 155 de la Ley 100 de 1993... la letra i) del artículo 156 de la mencionada ley... los artículos 185 al 193 de la Ley 100 de 1993... sentencias de tutela No STC3880-2020 y STC4773-2020...»*; empero no formula pretensión concreta.

RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS

1. El Tribunal Superior de Barranquilla, por conducto de la magistrada que emitió la providencia confutada, se opuso a la prosperidad del resguardo habida consideración que la misma *«no puede tildarse de caprichosa o arbitraria»* porque *«en forma puntual [se] hace una valoración de la situación planteada, se pronuncia expresamente acerca de la inembargabilidad de las sumas de dinero depositadas en la cuenta maestra de la EPS Medimás, en el banco de Bogotá»*

Para la funcionaria, en la decisión objeto de escrutinio *«no se presenta ningún defecto... para concluir que se ha incurrido en una vía de hecho, ya que del análisis realizado... [descansó]... en normas existentes y constitucionales y no se presenta una grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión, encontrándose que el auto... se encuentra debidamente motivado y en él reposa la legitimidad de [su] órbita funcional»*.

2. El apoderado general de Medimás E.P.S. S.A.S pidió declarar improcedente la salvaguarda pues la accionante considera erróneamente *«que los recursos que administra Medimás... en las cuentas maestras son o hacen parte de [su] patrimonio... lo cual es totalmente alejado de la realidad ya que esos recursos no son propiedad de Medimás... por lo que utilizar las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes del Estado, para obtener dineros con que pagar deudas de una entidad particular es abiertamente improcedente... de acuerdo a lo establecido en el artículo 599 del Código General del Proceso...»*; así, estimó que la determinación sobre la que se cierne la queja no adolece de defecto alguno que deba ser enmendado a través de este instrumento excepcional.

Al margen de ello, dijo que el amparo no supera el examen de subsidiariedad, dado que la gestora pretende utilizar la acción de tutela como una instancia adicional para obtener un pronunciamiento que satisfaga sus pretensiones.

3. El Centro de Rehabilitación y Educación Especial Mejora I.P.S. S.A.S y GYO Medical I.P.S., por conducto de apoderado judicial coadyuvaron la solicitud de protección, con similares argumentos a los presentados por la gestora.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico

Corresponde a la Corte dilucidar si el Tribunal Superior de Barranquilla desconoció los derechos fundamentales invocados por la gestora al decretar, en sede de apelación, el levantamiento del embargo dispuesto sobre la cuenta maestra que Medimás E.P.S. S.A.S. posee en el Banco de Bogotá, desconociendo, supuestamente, el régimen de excepciones que opera sobre la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

2. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

La jurisprudencia de esta Corte de manera invariable ha señalado que, por regla general, la acción de tutela no procede contra providencias judiciales y, por tanto, sólo en forma excepcional resulta viable la prosperidad del amparo

para atacar tales decisiones, cuando con ellas se causa vulneración a los derechos fundamentales de los asociados.

Los criterios que se han establecido para identificar las causales de procedibilidad en estos eventos se basan en el reproche que merece toda actividad judicial arbitraria, caprichosa, infundada o rebelada contra las preceptivas legales que rigen el respectivo juicio, con detrimento de los derechos fundamentales de las personas que han sometido la ventilación de sus conflictos a la jurisdicción.

De igual forma, es imprescindible que cuando se trate de una irregularidad procesal, ésta sea determinante o influya en la decisión; que el accionante identifique los hechos generadores de la vulneración; que la providencia discutida no sea una sentencia de tutela; y, finalmente, que se haya configurado alguno de los defectos de orden sustantivo, orgánico, procedimental, fáctico, material, error inducido, o se trate de una decisión sin motivación, que se haya desconocido el precedente constitucional o violado directamente la Carta Política.

3. Solución al caso concreto

Realizado el estudio pertinente del libelo inicial, de cara al material probatorio recopilado, se advierte la improcedencia del resguardo, comoquiera que la determinación en la que se fincó la presente queja constitucional, lejos de ser arbitraria, fue el resultado de una hermenéutica razonable del contexto fáctico y jurídico, así

como de las normas y precedentes llamados a gobernar la materia.

En efecto, para que la colegiatura accionada revocara el auto de 7 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla para, en su lugar, disponer el levantamiento del embargo que recaía sobre la cuenta maestra de la cual es titular Medimás E.P.S. S.A.S. en el Banco de Bogotá, se refirió inicialmente al concepto de inembargabilidad de algunos bienes y el régimen de excepciones regulado, entre otros, en el artículo 594 del Código General del Proceso, respecto de las *«cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social»*.

En punto de ello, y con apoyo en el precedente de esta Sala Especializada (STC4773-2020, 24 de jul.) y de la Corte Constitucional, dijo:

«(...) La cuenta maestra es una cuenta bancaria que por manejar exclusivamente recursos del Régimen Subsidiado solo acepta como operaciones débitos por transferencia electrónica aquellas que se destinen a otra cuenta bancaria que pertenece a un beneficiario definido en la Ley 1122 de 2007.

La... ADRES tiene determinado el procedimiento de cuentas maestras de pago, así:

(...) Políticas de Operación: De acuerdo con lo mencionado en el Decreto 780 de 2016, los pagos que realicen las EPS o las EOC con cargo a los recursos que reconoce el Sistema General de Seguridad Social en Salud para financiar el régimen contributivo, deben reportarse al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud. Para el efecto se tienen las cuentas maestras de pagos que generan la información en la estructura de datos definida. Estas transacciones se realizan por transferencia electrónica.

Especificaciones técnicas y operativas de la cuenta maestra de pagos:

(...) La cuenta maestra de pagos solamente puede recibir recursos cuyo origen sea de la ADRES o de la entidad que administra la Cuenta de Alto Costo por transferencia electrónica.

(...) La EPS-EOC realizan los pagos por transferencia electrónica y pueden utilizar otros mecanismos de pago para los conceptos de devolución de aportes y prestaciones económicas de personas naturales que no cuenten con una cuenta de ahorros o corriente.

(...) Descripción del concepto de pago

01 Pago a prestadores de Servicio de Salud, proveedores de insumo y/o suministros relacionados con la atención en salud.

02. Pago a prestadores de Servicio de Salud, proveedores de insumos y/o suministros relacionados con la atención en salud por servicios extraordinarios en salud (Antes No POS).

03. Devolución de Aportes.

04. Traslado de recursos por pago de prestaciones económicas.

05. Gastos administrativos propios de la EPS

06. Costo financiero convenio bancario de recaudo y pago

07. Costo de recaudo operador de información -PILA.

08. Pago de incapacidades de enfermedad general.

09. Inversiones de reservas técnicas.

10. Restitución de recursos a la ADRES o a quien haga sus veces.

La entidad financiera, en la cual la EPS-EOC haya efectuado la apertura de la cuenta maestra de pagos deberá, máximo al décimo día... hábil del mes siguiente en que se efectuaron los pagos por parte de las EPS-EOC, disponer a la ADRES un archivo que contenga la totalidad de las transacciones exitosas del mes de la cuenta maestra de pagos, en el mecanismo provisto por el MSPS.

(...) De lo anterior, se concluye que efectivamente en el caso que nos ocupa debe decretarse el levantamiento del embargo de la cuenta maestra que tiene la demandada en el Banco de Bogotá, por cuanto los dineros allí consignados tienen destinación específica y no forman parte de su patrimonio (...)»

La anterior determinación se encuentra debidamente sustentada y contiene un criterio razonable, en tanto que en ella se expusieron los fundamentos jurídicos que sirvieron de

soporte para ordenar el levantamiento de la cautela decretada sobre la cuenta maestra que posee Medimás E.P.S. S.A.S. en el Banco de Bogotá, por tratarse de recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social, con destinación específica y por tal efecto, excluidos del patrimonio de la entidad demandada.

Adicionalmente, se observa que las discrepancias planteadas en esta oportunidad son incompatibles con la salvaguarda constitucional, pues lo que se busca es anteponer la propia comprensión jurídica y hermenéutica por encima de la autoridad jurisdiccional, finalidad que resulta ajena a la acción de tutela pues no puede ser utilizada como una instancia adicional a las consagradas en el ordenamiento jurídico.

En el presente asunto, aun cuando la persona jurídica promotora del resguardo señala lo que, en su sentir, son «*yerros*» en la interpretación de la normativa llamada a gobernar el asunto, lo que en realidad hace es insistir en puntos que fueron estudiados y resueltos al interior del mismo por los funcionarios competentes, con apoyo en los principios superiores de autonomía e independencia judicial.

Así las cosas, no se evidencia la configuración de alguna causal de procedencia de la acción de tutela contra determinaciones judiciales pues la simple expresión de inconformidad con el sentido del pronunciamiento recurrido no es suficiente para habilitar la intervención

extraordinaria, frente a lo que ha sido enfática esta Sala al resaltar que, más allá:

«(...) de que se comparta o no la hermenéutica del juzgador ello no descalifica su decisión ni la convierte en caprichosa y con entidad suficiente de configurar vía de hecho, pues para llegar a este estado se requiere que la determinación judicial sea el resultado de una actuación subjetiva y arbitraria del accionado, contraria a la normatividad jurídica aplicable y violatoria de los derechos fundamentales, circunstancias que no concurren en el asunto bajo análisis» (CSJ SC, sentencia de 5 de abril de 2010, exp. 00006-01, reiterada el 12 de marzo de 2015, exp. STC2713).

4. Conclusión

Por lo discurrido, se impone negar el amparo porque la providencia cuestionada no constituye desafuero susceptible de corrección por esta vía y lo pretendido por la demandante es desconocer la órbita de competencia del juez constitucional, al buscar imponer su particular comprensión jurídica, sustituyendo a los funcionarios de instancia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **NIEGA** el amparo incoado.

Comuníquese lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y, en caso de no ser impugnado el fallo,

remítanse las presentes diligencias a la Corte Constitucional para que asuma lo de su cargo.

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Presidente de Sala

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Francisco Ternera Barrios

Álvaro Fernando García Restrepo

Hilda Gonzalez Neira

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo

Luis Alonso Rico Puerta

Octavio Augusto Tejeiro Duque

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: CAFB355F923154787E469411281CFF43C3244093FCB1312B91EFA27AF996D2E8

Documento generado en 2021-12-02



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado Ponente

STC13813-2021

Radicación n.º 11001-02-03-000-2021-03437-00

(Aprobado en sesión virtual de trece (13) de octubre de dos mil veintiuno).

Bogotá, D.C., catorce (14) de octubre de dos mil veintiuno (2021).-

Decide la Corte la acción de tutela interpuesta por la **Clinimed Barbosa Ltda C.M.B.** contra la **Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de San Gil**, trámite al que se vinculó al **Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez, Santander**, así como a las partes y demás intervinientes del proceso coercitivo a que alude el escrito de amparo.

ANTECEDENTES

1. La sociedad promotora del amparo reclama la protección constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente conculcados por la autoridad jurisdiccional accionada, en el marco del proceso ejecutivo que adelanta contra Medimás E.P.S. S.A.S., radicado No. 2020-00076-00.

Solicita entonces, de manera concreta, que se ordene a la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de San Gil, «*dejar sin efecto el auto de fecha 15 de julio de 2021, por medio del cual se confirmó*

la decisión tomada en auto del 14 de mayo de 2021 proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez, en donde se negó el decreto de las medidas cautelares solicitadas».

2. En apoyo de su reclamo aduce en compendio, que dentro del referido juicio reclamó el pago del importe de 1.600 facturas de venta *«emitidas con ocasión a la prestación de los servicios de salud, modalidad evento, a los usuarios y beneficiarios del régimen contributivo de Medimás EPS S.A.S.»*, y pidió como medida cautelar el embargo del dinero que tuviera dicha entidad en una cuenta bancaria que individualizó, así como que se embargara el 8% del valor de la UPC asignada a la misma; no obstante, el 14 de mayo del año en curso, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez negó las cautelas, *«aduciendo la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones y que los recursos administrados por las EPS tienen destinación específica»*.

Narra que contra lo decidido interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, alegando que el cobro corresponde a servicios de salud, conforme dan cuenta las respectivas facturas y el contrato de prestación de servicios de salud suscrito con la ejecutada, y que, en todo caso, es procedente embargar hasta el 10% del valor que reciba la deudora por UPC, porque según concepto de la Superintendencia Nacional de Salud, ese porcentaje no tiene destinación específica por corresponder a gastos de administración que pertenecen a la EPS; empero, la decisión fue mantenida el 2 de junio siguiente, y, confirmada el 15 de julio pasado por el Tribunal de San Gil.

Finalmente asevera, que en la precitada decisión *«se pone en duda el título ejecutivo, se desfigura la esencia de las medidas cautelares y se favorece a la Entidades Prestadoras de Salud (EPS) para que continúen haciendo uso de los dineros destinados a la salud, los cuales reitera la*

corporación, “tienen destinación específica” sin que ello implique, per se, el pago de los servicios de salud a la IPS, quienes, pese a no obtener los pagos por los servicios prestados, siguen asumiendo la carga del SCSSS con el fin de garantizar el servicio a la salud, cosa que NO hacen las EPS», circunstancia que, en su criterio, abre paso a la intervención del juez de tutela a su favor.

3. Una vez asumido el trámite, el día 28 de septiembre hogaño se admitió la acción de tutela y se ordenó el traslado a los involucrados para que ejercieran su derecho a la defensa.

RESPUESTA DEL ACCIONADO Y LOS VINCULADOS

a). La Sala Civil Familia Laboral del Tribunal de San Gil limitó su intervención a remitir la versión digital del expediente del proceso cuestionado.

c). A la fecha de registro del proyecto no se habían recibido más intervenciones.

CONSIDERACIONES

1. La acción de tutela es, según el artículo 86 de la Constitución Política, un mecanismo extraordinario para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, ante la consumación o inminencia de violación de éstos por la acción u omisión de las autoridades públicas, o en ciertos eventos, de los particulares.

Por excepción procede contra decisiones o actuaciones jurisdiccionales, ya que sólo tiene lugar cuando el funcionario judicial adopta una decisión alejada del régimen legal

previamente señalado, caso en el cual se justifica la intervención del juez constitucional para evitar o remediar la respectiva vulneración de los derechos fundamentales que con tal decisión se genere, siempre que el afectado acuda al mecanismo dentro de un término prudencial, y no disponga de otro medio ordinario y efectivo para lograrlo.

2. En el presente caso, la sociedad Clinimed Barbosa Ltda. C.M.B. cuestiona a través del presente mecanismo excepcional de protección, en lo fundamental, el proveído del 15 de julio del presente año de la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de San Gil, que confirmó en todas sus partes la decisión del 14 de mayo anterior del Juzgado Primero Civil del Circuito de Vélez, de negar las medidas cautelares de embargo del dinero de una cuenta bancaria, en el marco del proceso ejecutivo que tramita contra Medimás E.P.S. S.A.S., pues según su dicho, la cautela era procedente sobre dineros del sistema general de seguridad social, porque el cobro judicial es adelantado con base en unas facturas por prestación de servicios de salud a afiliados de la E.P.S. ejecutada, y en todo caso, porque el 10% de los recursos de la UPC en el régimen contributivo, es embargable.

3. No obstante, una vez revisado el proveído objeto de reparo constitucional, constata la Corte que lo allí definido no obedeció al subjetivo designio de la autoridad cognoscente del asunto, ya que la Colegiatura accionada, al estudiar la inconformidad expuesta por la entidad gestora, reiterada en este escenario, observó que la misma se circunscribía a que *«la naturaleza de las obligaciones cobradas surge de servicios de salud, resaltando el recurrente que es procedente aplicar la excepción de inembargabilidad de las cuentas de la accionada, así como de los recursos*

equivalentes al 8% del valor de la UPC como quiera que éstos corresponden a “Gastos de Administración” de las EPS y por lo mismo, no corresponden a los recursos destinados exclusivamente a la prestación de servicios en salud, razón por la cual se impone determinar si a tal apreciación le asiste razón al recurrente o sí, por el contrario, la posición opuesta y que fuera asumida en primera instancia es la que se ajusta a derecho en sentir de este estrado judicial».

Para abordar la inconformidad, comenzó por resaltar que *«ciertamente el ámbito de los recursos destinados a la salud, han merecido una especial atención y regulación por parte del Estado. De tal manera que, en los últimos lustros se han promulgado disposiciones especiales sobre la materia, las cuales ciertamente deben ser debidamente atendidas. Al respecto, incluso existen disposiciones de orden Constitucional que han servido de marco jurídico a regulaciones de orden legal, reglamentarias e incluso con naturaleza de Ley Estatutaria. Al respecto denota la Sala el Arts. 48 y 63 Superior, en armonía con las previsiones de la Ley 100 y últimamente en lo reglada por la Ley Estatutaria de la Salud, la Ley 1751 de 2015. Juzga la Sala que al haberse expedido en el año 2015 la Ley 1751, que tiene la naturaleza jurídica de ser “Estatutaria”, con un alcance jurídico superior al de la Ley 100 de 1993, en principio sus disposiciones deben prevalecer. Y ciertamente este cuerpo normativo, hizo trascendentes regulaciones en el ámbito particular del cual se ocupa ahora la Sala. Vale insistir el de la embargabilidad o no de los recursos destinados a la Salud. La anterior Ley en su Art. 25 previó sobre el ámbito de los recursos públicos destinados a la salud lo siguiente:*

“Destinación e inembargabilidad de los recursos. 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 seguida citó un pronunciamiento emitido sobre el particular por esta Sala de la Corte Suprema de Justicia (STC1339-2021), y extrajo del mismo que *«no se alberga duda en acoger íntegramente la anterior doctrina, tanto la de orden Constitucional*

expuesta en la sentencia C-313 de 2014, que ratifica lo que la misma Alta Corte había expuesto en la sentencia C-1154 de 2008, así como lo expuesta por la H. Corte Suprema de Justicia en su Sala Civil, toda vez que, en el estudio de los antecedentes jurisprudenciales dejan ver que, con pronunciamientos reiterados e incluso aplicados por vía de

la procedencia de la Acción de Tutela, como el citado, a decisiones que autoridades judiciales emitieran en sentido distinto, se plasman iguales subreglas.

Con sustento en estas premisas, encontró que en el caso concreto, «se solicitó por la entidad recurrente, como medida cautelar el embargo y retención de los dineros existentes y los que en el futuro se lleguen a consignar en las cuentas bancarias en el Banco Finandina No. 190019811 Sucursal Canal Especializado; GNB SUDAMERIS No. 970001030, Sucursal Normal OF SATU Manuela Beltrán y varias cuentas de ahorros en el Banco de Bogotá, tanto de los dineros amparados con inembargabilidad, como de los recursos equivalente al 8% del valor de la UPC en el régimen contributivo, teniendo en cuenta que operan los supuestos de excepción a la inembargabilidad.

El Juzgado de primera instancia niega las medidas respecto de los recursos de las cuentas bancarias maestras de MEDIMAS E.P.S., correspondientes al recaudo de las cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS, por considerar que no deben ser embargadas por el presente proceso, toda vez a que dichos bienes solo son cautelables por vía excepcional ante la inexistencia de recursos ordinarios o de otros bienes que posea la entidad ejecutada, por lo que deberá primero perseguirse las rentas propias que posea la EPS antes de pretender la cautela excepcional de los referidos recursos de naturaleza inembargable».

En seguida memoró, que «la parte recurrente se duele de que la decisión de la A Quo fue errada porque la naturaleza de las obligaciones que se pretenden en el proceso son de “SERVICIOS EN SALUD” a los afiliados de MEDIMAS EPS SAS. y, todos los recursos que ingresan a las cuentas maestras y a las demás cuentas de la EPS ejecutada así como los recursos que

administra el “ADRES”, están sujetos en su naturaleza y destinación, al cumplimiento de unos fines esenciales a cargo del Estado y que se relacionen directamente con la garantía del derecho a la salud, por lo que con la Sentencia C- 313 de 2014, la Corte Constitucional, habilitó el uso de esos recursos para pagar esos emolumentos, encontrándose en una de las excepciones de inembargabilidad de la cuentas de propiedad de la entidad demandada para la prosperidad de las medidas cautelares solicitadas».

Frente a esa inconformidad el Tribunal consideró, que «no puede compartir la posición de la parte recurrente porque si bien, no existe duda alguna de que a través del presente proceso se cobran créditos que se afirma son derivados de prestación de servicios de salud, también lo es que en el presente caso no se cumplen clara y debidamente con las reglas de excepción para el embargo de los dineros que provengan del Sistema General de Seguridad Social en Salud con destinación específica.

En efecto, en principio ha de avaluarse el argumento expuesto por la Juzgadora de la Primera Instancia en torno a que declaró exequible ese canon de manera condicionada, en el entendido de que, si el pago de esas acreencias no podía hacerse con aquél rubro por resultar insuficiente, era dable acudir a los recursos con destinación específica. Y esto porque la doctrina constitucional así lo expone y bajo tal entendido resulta vinculante para la aplicación de la Ley aludida, en particular del Art. 25 de la Ley 1751 de 2015.

Ha de observarse que en el presente proceso no se denota información sobre el particular, razón por cual, no estarían dados los presupuestos específicos que permitan inferir que los ingresos denominados corrientes no son suficientes para el pago de las obligaciones que se cobran ejecutivamente. Esto por cuanto en la doctrina de la H. Corte Constitucional se expone como imperativo que “[Podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica (...)]”

Agregó a continuación, que «si bien se cobran créditos que en principio, como se anotó, se informa en la demanda ejecutiva que son derivados de servicios de salud que se predicen se prestaron por cuenta del contrato de prestación de esta clase de servicios con I.P.S. demandante con la E.P.S. demandada, la cautelar impetrada por causa de las múltiples facturas que se pretenden cobrar, en un total de 1600, requiere la debida constatación de que los recursos del sistema de salud, en principio públicos e inembargables, realmente se afecten para estos únicos propósitos.

En tal sentido denota esta Colegiatura que, de un lado, no ha existido constatación judicial de que efectivamente se adeuden todas facturas invocadas como título ejecutivo, habida cuenta que aún no se ha trabado la litis, por lo tanto no existe providencia con fuerza vinculante, es decir sentencia o auto de seguir adelante la ejecución que materialice que están insolutas o no han dejado de existir las obligaciones cobradas, vale decir, que no se hayan extinguido por alguna causa legal, tal cual puede ser el pago, compensación, prescripción, etc. Y del otro, que realmente deriven de la relación contractual de prestación de servicios de salud que se afirma fue pactada entre la demandante y la demandada.

Lo anterior porque ciertamente los recursos destinados a la salud tienen una “destinación específica” y por ende, en la medida que no se tenga total y absoluta certeza de que se adeuden esos rubros en el marco de la Seguridad Social en Salud, mal podría abrirse paso la cautelar, habida cuenta las graves implicaciones que podría tener en el ámbito del derecho a la Salud, el cual ahora tiene la connotación de ser de naturaleza fundamental, amén que estaría en forma evidente por fuera de la excepción de inembargabilidad y lo así resuelto por fuera del ordenamiento jurídico.

Y es por lo anterior que, si no se procediera de la manera indicada, incluso se llegaría a la evidente posibilidad de embargar tales dineros por obligaciones jurídicamente inexistentes, tal cual ocurriría si en relación con alguna o algunas o todas las facturas cobradas no corresponda a tal clase de contratos o como se observó, se esté frente obligaciones que no tienen existencia jurídica o derecho de acción, tal cual ocurría con las pagadas o compensadas y las prescritas en el último caso.

4. De este modo, las precitadas consideraciones dejan en evidencia que, a diferencia de lo considerado por la Clínica gestora del amparo, la decisión proferida por el Tribunal de San Gil, se soportó en el razonable entendimiento de la normatividad sustantiva y la jurisprudencia aplicable al caso concreto, por lo que el mero disenso con esa interpretación realizada por la autoridad del asunto, no permite *per se* la intromisión del juez constitucional para modificar o invalidar lo resuelto, ya que, como quedó visto, para arribar a la determinación cuestionada, dicha autoridad expuso que, si bien las facturas fueron emitidas debido a la prestación del servicio de salud, el embargo se dirigió de entrada, específicamente a una cuenta bancaria para depósito de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que antes se hubiera descartado la posibilidad del cobro con cautelas sobre dineros corrientes de libre destinación de la ejecutada, lo que configuraba una excepción jurisprudencial al levantamiento de la inembargabilidad de dichos recursos; además, expuso que no había certeza, mediante decisión judicial, de que todos los documentos sustento del cobro tuvieran vigentes las obligaciones que incorporan, o que tuvieran causa en el contrato de prestación de servicios de salud celebrado con la ejecutada, que se aportó con la demanda, certeza que estimó imprescindible establecerla, antes de viabilizar la cautela solicitada, por estar en entredicho los recursos de la salud.

Sobre el primer fundamento de la decisión cuestionada, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la Ley Estatutaria en Salud (Ley 1751 de 2015), sostuvo:

«(...) El artículo 25 del Proyecto hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes

características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente (...).».

«En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones (...) que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública (...).».

«Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, ‘la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen 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’. Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar (...).».

«En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que: ‘(...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a

garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...).

«Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: ‘(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. **Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...).** [P]odrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)».

«Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente: ‘De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’. En relación con dicho precepto superior la Corte constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar

precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social (...).

«Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo (...).».

«(...) Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (...).».

«Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica».

«De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...).».

«En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: '(...) no podrán ser dirigidos a fines

diferentes a los previstos constitucional y legalmente’, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas (...)» (Resalta y negrilla de la Sala).

5. Total que, más allá de lo debatible que pudiera resultar la postura adoptada por el Tribunal accionado, no merece reproche en este escenario, dado que la tutela no es el instrumento para definir cuál de las posibilidades de interpretación se ajusta a la norma adjetiva o sustantiva que está llamada a aplicarse al caso concreto, de modo que, no cabe duda que en el presente caso la protección reclamada está llamada al fracaso, pues como ha sostenido invariablemente esta Corte, la simple discrepancia con lo decidido no es una razón para que se admita la intervención del juez de tutela, con independencia de que el juez constitucional la comparta o no, «*máxime si la que ha hecho no resulta contraria a la razón, es decir si no está demostrado el defecto apuntado en la demanda, ya que con ello desconocerían normas de orden público ... y entraría a la relación procesal a usurpar las funciones asignadas válidamente al último para definir el conflicto de intereses*» (CSJ STC039-2021).

6. En consecuencia, las consideraciones expuestas bastan para concluir, que habrá de desestimarse la protección reclamada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **NIEGA** el amparo incoado a través de la acción de tutela referenciada.

Comuníquese por el medio más expedito lo aquí resuelto, y en oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional para que asuma lo de su cargo, en caso de no impugnarse este fallo.

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Presidente de Sala

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

AROLD WILSON QUIROZ MONSALVO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Francisco Ternera Barrios

Alvaro Fernando Garcia Restrepo

Hilda Gonzalez Neira

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo

Luis Alonso Rico Puerta

Octavio Augusto Tejeiro Duque

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: E199BFA243C48D52AA77C97A060406D8DC1FD0B0B93D2B5C3F61B29EC7AE0172

Documento generado en 2021-10-15

JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU DE FAMILIA

La Dorada, Caldas, trece (13) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

SENTENCIA No 51

PROCESO:	ACCIÓN DE TUTELA SEGUNDA INSTANCIA
RADICADO:	2021-00299-01
ACCIONANTE:	EPS ECOOPSOS SAS
ACCIONADOS:	HOSPITAL SAN FELIX Y OTROS

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a resolver la impugnación formulada por **EL HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** en su calidad de accionado frente al fallo proferido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS, en donde figura como accionante la **EPS ECOOPSOS SAS**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales que denomina: *“al debido proceso, de petición, a la salud, vida y seguridad social de los usuarios al sistema de salud.”*

ANTECEDENTES

Indicó el accionante que, la **EPS ECOOPSOS SAS** es una persona jurídica de naturaleza privada, cuyo objeto social es prestar los servicios de salud del régimen subsidiado dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, para lo cual son destinatarios de los recursos económicos que ADRES distribuye para cada afiliado UPS, rubros que son inembargables.

Argumentó que, cuentan con recursos económicos adicionales para garantizar el acceso a los servicios de salud de sus afiliados, los cuales devienen entre otras cosas por recaudo de cartera morosa de empleadores, recobros de alto costo, recaudo de copagos y de cuotas moderadoras. Recursos que, después de los trámites legales se depositan en cuentas maestras, las cuales y a pesar de estar registradas en entidades bancarias a nombre de la **EPS ECOOPSOS SAS**, no son cuentas de recursos propios, como tampoco son utilidades de la entidad, puesto que los montos depositados corresponden al concepto de UPS, los cuales se configuran para atender los servicios de salud.

Aclaró que desde el 28 de diciembre del año 2017, se encuentran sometidos a una medida preventiva de vigilancia especial impuesta por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, mediante la cual las UPS, deben ser giradas de manera directa en un porcentaje como mínimo del 85% a los prestadores de servicios de salud, sin que medie apropiación de recurso alguno por parte de esta.

Arguyó que, el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA** presto servicios de salud a los afiliados de la **EPS ECOOPSOS SAS**, por lo cual generó y radico facturación, empero al evidenciar una supuesta falta de pago, inicio cobro coactivo en el año 2017.

Mediante acto administrativo se libró mandamiento de pago a su favor por la suma de NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS (\$ 958.079.270), para lo cual procedieron a presentar excepciones de conformidad con el estatuto tributario conforme la ley 1066 de 2006 en donde argumentaron la improcedencia del cobro, mientras que, el citado **HOSPITAL SAN FÉLIX**, profirió acto administrativo, mediante el cual resolvió las excepciones propuestas, accediendo parcialmente. No obstante, la notificación la surtió tres (03) años después el 16 de octubre de 2020, sobrepasando el termino establecido por el artículo 832 del estatuto tributario, puesto que, debieron ser notificados al mes siguiente a su presentación.

Expuso que, intentaron realizar los respectivos acercamientos con la entidad accionada sin obtener respuesta positiva. Sin embargo, el 30 de junio de los cursantes recibieron correo electrónico por parte de **BANCOLOMBIA S.A**, mediante el cual les comunicaban la recepción de un embargo proveniente del **HOSPITAL SAN FÉLIX** como consecuencia del proceso coactivo adelantado en su contra. Situación que contraria el principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de salud.

Reitero que, a pesar de la naturaleza inembargable de las cuentas, **BANCOLOMBIA S.A** procedió con el embargo, sin exponer el fundamento legal pertinente cuando se trata de emolumentos públicos de naturaleza inembargable, desconociéndose el régimen legal y vulnerando los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social de sus afiliados, ante lo cual, procedieron a solicitarle al pluricitado **HOSPITAL SAN FÉLIX**, las correcciones del respectivo yerro, con el fin de depurar la cartera, y poner fin al proceso, de lo cual no han recibido respuesta alguna, pese a que radicarón las solicitudes el 22 y 27 de julio de los cursantes.

Solicitó se tutelén sus *ius fundamentales* y, en consecuencia, de ello, imploró orden judicial en contra del **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** y como medida provisional solicita la suspensión y el levantamiento del embargo. Así como también, se le ordene a **BANCOLOMBIA S.A**, la liberación inmediata de los rubros que se encuentran bloqueados por la medida cautelar. De igual manera solicita, se le ordene al accionado, le de tramite a las solicitudes impetradas.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La Juez de instancia profirió fallo el día ocho (8) de septiembre de 2021, en donde resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados por la **EPS ECOOPSOS SAS** y, en consecuencia, le ordeno al **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, procediera a levantar las medidas de embargo decretadas en las cuentas maestras certificadas como inembargables por el SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, los cuales pertenecen a la **EPS ECOOPSOS SAS**. Declaro la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto a las solicitudes impetradas y desvinculo del trámite tutelar, a todas las entidades adscritas a la acción tutelar. Por cuanto considero que, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, los recursos destinados para garantizar el derecho a la salud son inembargables, ya que son necesarios para la financiación y la atención médica oportuna de los afiliados.

IMPUGNACIÓN

Dentro del término legal, el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** presentó recurso de impugnación, mediante el cual argumentó que, la sentencia de primera instancia desconoció tanto el material probatorio aportado, como los fundamentos jurídicos presentados, frente al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, aplicados al proceso administrativo de cobro coactivo adelantado en el marco de sus competencias, para lo cual, las medidas cautelares fueron decretadas para asegurar el pago de los emolumentos adeudados por parte de la **EPS ECOOPSOS SAS**.

Consideró que, el fallo en cuestión ostenta defecto por violación directa a la constitución, en cuanto dejo de interpretar y aplicar una disposición legal de conformidad con el precedente constitucional, es decir no tuvo en cuenta el principio de interpretación conforme la constitución, lo cual vulnera tanto sus derechos fundamentales, como los de sus afiliados y usuarios que se benefician de la prestación del servicio de salud, puesto que, solo se tuvo en cuenta los argumentos planteados por el accionante. Desconociendo así, que el no pago de las obligaciones por parte de la **EPS ECOOPSOS SAS**, también afecta el derecho fundamental a la salud de los usuarios del **HOSPITAL SAN FÉLIX**.

Manifestó que, la Corte Constitucional en sus múltiples pronunciamientos ha establecido que la acción de tutela, no es el mecanismo idóneo para dejar sin efecto los actos administrativos, puesto que, para controvertir la legalidad de los actos administrativos, se debe acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Considerando que, los actos administrativos gozan de presunción de legalidad,

desconociendo la sentencia impugnada el principio de subsidiariedad e incurriendo el juez de instancia en extralimitación de sus funciones, debido a que, dicho ordenamiento debe ser resuelto en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Aclaro que, ostentan la capacidad de cobrar directamente y sin que medie la intervención judicial, las obligaciones adeudadas por las EPS, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, habida cuenta que dichos recursos se utilizan para cumplir los fines estatales. Además, que, sobre los recursos públicos que financian la salud, se pueden imponer medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación. De no completarse el pago, podrá acudir a los recursos de destinación específica de conformidad con lo establecido por la ley 1751 de 2015.

Expuso extractos jurisprudenciales y legales para indicar que, si es posible realizar el embargo de la referencia, como cumplimiento forzado de las obligaciones adeudadas, al cumplirse los requisitos del título ejecutivo al tratarse de una obligación, clara, expresa y exigible, en observancia de los requisitos establecidos por el artículo 594 del C.G.P. Actuación que desplegaron dentro del respectivo trámite administrativo, en donde la entidad accionante no demostró voluntad para realizar el pago, como tampoco brindaron respuesta a los requerimientos dentro del proceso de cobro ejecutivo, razón por la cual, el juez en sede de tutela no puede ordenar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas.

Finalmente, solicita se revoque los numerales primero y segundo de la sentencia N.º 169 proferida por el JUZGADO PRIMERO PROMISCO MUUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS y en consecuencia se le ordene a **BANCOLOMBIA S.A.**, proceda con la orden de embargo.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Juez Constitucional establecer si es procedente revocar la decisión primigenia y en su lugar, abstenerse de decretar el levantamiento del embargo decretado por el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** en contra de la **EPS ECOOPSOS SAS**.

FUNDAMENTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 contempla el trámite de la impugnación en acciones de tutela indicando que el Juez que la conozca, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo, podrá, de oficio o a petición de parte, solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, remitirá el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

El decreto 2591 de 1991 en su artículo 10 contempla criterios de legitimidad e interés, señalando que la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

Igualmente, dispone que también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

La Corte Constitucional en Sentencia T – 1195 de 2024 ocupándose de un caso similar al de las presentes diligencias, indicando sobre la inembargabilidad de los recursos del sistema de salud, manifestó que:

“La inembargabilidad de los recursos de que trata el artículo 15 de la ley 715 de 2001. La excepción.

Respecto de la inembargabilidad de los recursos de la participación para educación, esta Corporación^[11] ya se pronunció declarando la exequibilidad condicionada del artículo 18 de la Ley 790 de 2001.

En concreto, el precitado fallo de constitucionalidad dictado por esta Corporación estableció que la excepción al principio general de la inembargabilidad a que alude tal artículo sólo procede frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la ley 715.

Al respecto la Corte argumentó:

“El legislado ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones

establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado”^[12].

Por tanto, esta Corporación determinó que la excepción al principio de la inembargabilidad de los recursos que señala el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, solo procede respecto de obligaciones que provengan directamente de actividades relacionadas con el sector educativo.^[13] Lo anterior significa que el pago de obligaciones provenientes de otras actividades de los entes territoriales, no podrá hacerse con cargo a los dineros del sector educación.^[14]

La prohibición de unidad de caja y la inembargabilidad de recursos prevista en el artículo 91 de la ley 715 de 2001.

Mediante la sentencia C – 566 de 2003^[15], esta Corporación declaró exequible el artículo 91 de la ley 715 de 2001^[16], “**en el entendido** de 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), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emanen del mismo título, 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 esta clase de títulos, y, si ellos no fueran suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones”.

En efecto, la Corte argumentó en el precitado fallo que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos con que cuenta el Estado tiene como excepción el pago de sentencias y las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de los entes de naturaleza pública, para lo cual se acudirá al procedimiento consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así las cosas, y de acuerdo con la precitada sentencia C – 566 de 2003, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos del sistema general de participaciones para salud, educación y propósitos generales, solamente proceden frente a obligaciones que tengan como fuente aquellas actividades que la misma ley 715 de 2001 fija a dichas participaciones.

Igualmente y frente a los recursos del sistema general de participaciones para propósitos generales, la Corte sostuvo:

“Cabe precisar en efecto que los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho por ciento (28%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General. Mientras que el 72% restante de los recursos de la misma participación asignada a dichos municipios, así como el total de los recursos de la participación de propósito general asignado a los municipios de categorías Especial, 1ª, 2ª y 3ª y al departamento archipiélago de San Andrés y

Providencia, se deberán destinar exclusivamente al desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en la ley 715 de 2001.

Para la Corte si los referidos municipios deciden destinar los recursos de los que pueden disponer libremente para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico, el porcentaje que así destinen, bien sea el 28% o uno inferior, deberá recibir el mismo tratamiento en materia de inembargabilidad que los demás recursos del sistema de participaciones. Dicha destinación armoniza en efecto plenamente con la destinación fijada por la Constitución y la Ley para los recursos de la participación de propósito general y debe tener idéntica protección”.

Por su parte la Sentencia C – 1154 de 2028, sobre las excepciones para embargar los dineros públicos, expuso que:

“4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- La primera excepción 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. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo
(...)

4.3.2.- La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que 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.
(...)

4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación.
(...)

4.4.- Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. (...)”

CASO CONCRETO

Visto el escrito de impugnación presentado por el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS** en su calidad de accionado, se encuentran sendas inconformidades respecto del fallo de primera instancia emitido por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS, razón por la cual procede este Despacho a realizar el estudio completo del expediente para aclarar la Litis propuesta.

En primer lugar, se advierte en cuanto a la embargabilidad o no de los recursos provenientes de la UPC que incorporan el capital de las EPS que, conforme a las jurisprudencias en cita, estos son recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud respecto de los cuales opera el principio de inembargabilidad por mandato expreso, entre otras, del artículo 594 la Ley 1564 del 2012:

“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.” (Negrillas y subrayado del Despacho)

De igual manera, dispone el artículo 25 de la Ley 1751 estatutaria de 2015, 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 de conformidad con la **sentencia C- 313 del año 2014**.

Por otra parte, el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, presenta una serie de excepciones, establecidas jurisprudencialmente por la Corte Constitucional en la **sentencia C-313 de 2014**, las cuales fueron resaltadas en su respuesta por parte del Ministerio de Salud, al establecer que el mismo no opera como una regla sino como un principio y que, por ende, no tiene carácter absoluto, es decir, admite ciertas excepciones, como lo son; **1-** la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas. **2-** el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos

reconocidos en dichas providencias. **3-** Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible¹.

Ahora, revisado el proceso de la referencia, no se puede concluir de ninguna forma que el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, cumpla alguna de las citadas excepciones, de hecho, la obligación nace en virtud a la prestación de servicios que efectuó el Hospital a favor de los afiliados a la **EPS ECOOPSOS SAS**, para lo cual, puede acudir a la vía judicial en procura de recaudar los emolumentos adeudados.

Así las cosas, la aplicación de embargos debe respetar los prepuestos definidos por la ley y las jurisprudencias en cita, al pronunciarse sobre la inembargabilidad de los dineros públicos, sobre todo los destinados para la salud, como lo es del caso que hoy nos ocupa. En lo tocante la **sentencia C-1154 de 2008**, itero sobre la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que:

"(...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...)".

Posición que comparte incluso **EL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, entidad vinculada al trámite constitucional que, en su respectiva respuesta, decidió coadyuvar a la **EPS ECOOPSOS SAS**, al considerar que la decisión administrativa emitida por el **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, relacionada con la medida de embargo decretada en el proceso de cobro coactivo, viola un principio legal y constitucional de inembargabilidad de los Recursos del Sistema de Salud y Seguridad Social, habida cuenta que los recursos embargados no son de titularidad de la EPS ejecutada por lo que no hacen parte de su patrimonio, sino que por el contrario pertenecen al SGSSS y son girados para la adecuada prestación del servicio y la atención de sus afiliados, ante lo cual solicito que dicha decisión fuese revocada por el juez de Instancia, como en el efecto ocurrió.

Para terminar, considera el Ad-Quem que el embargo de cuentas maestras de recaudo, impide a la **EPS ECOOPSOS SAS** prestar los servicios de salud a sus afiliados.

¹ Sentencia C – 1154 de 2028

Por lo cual, disponer de dichos recursos, afecta directamente los derechos fundamentales a la salud de los afiliados y los beneficiarios de la EPS, y como consecuencia de la aplicación de la medida cautelar, se le está impidiendo la disposición de los dineros que por el pago de la UPC recibe la EPS. Pago que realiza ADRES a través de la figura del giro directo a los prestadores de servicios de salud, lo cual afectaría la garantía del aseguramiento en salud de los afiliados, en tanto impacta el principio de sostenibilidad fiscal que rige al derecho fundamental de salud, razón por la cual, y conforme viene de explicarse, la sentencia del A-quo es coherente con la situación del accionante y las disposiciones legales y jurisprudenciales vigentes.

En consecuencia, se confirmará la decisión tomada por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS.

Por lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO PROMISCOU DE FAMILIA DE LA DORADA CALDAS**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. Confirmar el fallo N.º 169 del ocho (08) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021), por el JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL DE LA DORADA, CALDAS, dentro de la acción de tutela instaurada por la **EPS ECOOPSOS SAS**, en contra del **HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS**, por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO. Notificar esta providencia a la accionante y a las accionadas por el medio más expedito.

TERCERO. Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUZ MARÍA ZULUAGA GONZÁLEZ

Juez²

² Mecanismo digital adoptado por parte de la Juez para plasmar su firma en las distintas decisiones, oficios y actas, de conformidad con lo determinado en el artículo 11 del decreto 491 de 2020. La corroboración de autenticidad, podrá hacerse a través del correo electrónico del Juzgado: j02prfctoladorada@cendoj.ramajudicial.gov.co



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO NOVENO LABORAL DEL CIRCUITO
MEDELLÍN

Proceso	Acción de Tutela
Accionante	EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS SAS
Accionado	E. S. E. HOSPITAL “SAN RAFAEL” DE ANDES, ANT-ANTIOQUIA Y BANCOLOMBIA S.A.
Vinculados	MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION, CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
Radicado	05001 31 05 009 2021 00338 00
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia No. 112 de 231/2021
Temas y Subtemas	Salud -medidas de previas embargo dineros del Sistema de “Seguridad Social -jurisprudencia
Decisión	Protege derechos a la salud y vida de los usuarios de la ESE

Hoy doce (12) de agosto de dos mil veintiuno (2021), procede el Despacho a resolver la solicitud de protección constitucional de la referencia.

ANTECEDENTES:

La EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS SAS a través del representante legal, Jesús David Esquivel Navarro promovió acción de tutela contra la E. S. E. HOSPITAL “SAN RAFAEL” de Andes, Ant, y BANCOLOMBIA S.A por considerar vulnerado los derechos fundamentales de salud y vida de los usuarios de la EPS ECOOPSOS S.A.S., así como al debido proceso, para que les sean protegidos y se ordene a la E.S.E. “SAN RAFAEL” decretar el levantamiento de las

medidas cautelares decretadas en su contra y por ende la liberación de los dineros bloqueados o retenidos; e igualmente a BANCOLOMBIA en tal sentido.

Dentro de la acción de tutela se solicitó medida provisional consistente en el levantamiento de la medida cautelar perfeccionada, solicitud que fue negada en el auto que admitió la petición de amparo.

Fundamenta sus peticiones en los siguientes hechos: que la E.S.E. HOSPITAL “SAN RAFAEL” de Andes, mediante Resolución 0025 del 20 de enero de 2021, notificado el 19 de mayo de 2021, libró mandamiento de pago a favor de esta por la suma de CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$483.491.875), por concepto de saldos presuntamente adeudados, intereses, honorarios y costas procesales. Una vez conocida la resolución de pago, la EPS accionante procedió a analizar la facturación adjunta que motivó el cobro coactivo, encontrando unas facturas glosadas, otras sin radicar, otras devueltas, otras en proceso de auditoría, además de haber realizado el pago de \$200.382.441, proceso al cual la EPS presentó escrito de excepciones, sin que la E.S.E. a la fecha haya resuelto las mismas, considerando la existencia de cobro de lo no debido.

Agrega que la ESE HOSPITAL “SAN RAFAEL” mediante oficio de embargo de fecha 01 de junio de 2021 dirigido a BANCOLOMBIA afectó los dineros depositados en cuentas de la tutelante, entre ellas la terminada 5659, cuenta maestra de pagos régimen de movilidad; la terminada en 5021, presupuesto máximo; y la terminada 5530, de administración, las cuales son utilizadas principalmente para el pago a prestadores de servicios de salud.

Más adelante anota que BANCOLOMBIA accedió al bloqueo de los recursos argumentando que respecto de las provisiones jurídicas expuestas por la ESE HOSPITAL “SAN RAFAEL”, existía fundamento legal para acceder a la misma, situación que considera la parte actora ser falsa, en atención a que, en el texto de dicho auto, solo se hace alusión a la Circular 007 de 1996 de la Superintendencia Financiera y a la Sentencia STC397 de 2018.

Finalmente, considera que la ESE HOSPITAL "SAN RAFAEL" se encuentra revestida de manifiesta oposición a la Constitución y la Ley, atenta contra el interés público y social a través de la interrupción del flujo de recursos para las instituciones prestadoras del servicio a nivel nacional adscritas a la EPS; que existe una falta de competencia funcional de la ESE para ejercer la facultad de cobro coactivo; se configura la inexistencia de una obligación clara, expresa y exigible a favor de la ESE; se violenta el principio de legalidad de los actos administrativos emitidos por la ESE al carecer de una real motivación y existir falsa motivación en los argumentos para su emisión; y se violenta el principio de debido proceso a la EPS, entre otras más actuaciones fiscales, penales y disciplinarias.

POSTURA DE LA PARTE ACCIONADA

Admitida la solicitud de tutela por auto del 2 de agosto de 2021, se ordenó dentro del mismo la vinculación del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACION, CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD.

El día 03 de agosto de 2021 se notificó a las entidades convocadas, en donde BANCOLOMBIA S.A. en su defensa expuso que, el 15 de junio de 2021 recibió el oficio proveniente de la E.S. E. HOSPITAL "SAN RAFAEL" solicitando el embargo de la Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS SAS identificada con el NIT 901.093.846, radicado N°HSRA-901.093.846-1, valor de la medida \$483.491.875; que el mencionado oficio, por contar con fundamento jurídico, se decretó la medida de embargo, aplicada sobre las cuentas del cliente e indicando que los dineros se congelarían hasta tener sentencia o fallo que le ponga fin al proceso, de acuerdo a lo ordenado por el artículo 594 del Código General del Proceso; que la totalidad de los recursos embargados, están congelados en las cuentas del cliente a la espera de que el ente que decretó las medidas remita oficio de desembargo o de ratificación de la orden de embargo.

Agregó que en ese orden de ideas y atendiendo a lo dispuesto en la Circular Externa 029 de la Superintendencia Financiera de Colombia (Parte 1, Título IV, Capítulo I, Numeral 5), el Banco actuó como mero ejecutor de las medidas cautelares de embargo, dando cumplimiento inmediato de las órdenes recibidas sobre los bienes y haberes del cliente en cuestión, sin detenerse a controvertir u oponerse a su cumplimiento.

Por su parte la E. S. E. HOSPITAL "SAN RAFAEL" de Andes, Ant, que en adelante nos referiremos como la E. S. E., considera que en este caso la accionante cuenta con otra figura de subsidiaridad, a razón del objeto de lo que pretende puede ser resuelto en vía ordinaria. Hace alusión de las facultades legales con que cuenta la E. S. E. para adelantar cobros coactivos que tiene como fin el manejo y recaudo de la cartera de obligaciones en favor del tesoro público. En relación con el cumplimiento de las órdenes de embargo, se entiende como un deber de colaboración con la justicia por parte de las entidades vigiladas el cumplimiento inmediato de las órdenes recibidas sobre los bienes y haberes de los clientes, sin que sea posible controvertir u oponerse a su cumplimiento. Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 5.1.6 sobre órdenes de embargo respecto de recursos inembargables. Con respecto al proceso de cobro coactivo que adelanta la E.S.E en contra de la ENTIDAD PROMOTOTA DE SALUD ECOOPOS S.A.S, manifiesta que E.S.E fue dotadas de dicha prerrogativa para recaudar los dineros adeudados por servicios de salud, por ser la E. S. E. entidad categorizadas especialmente por la Ley 100 de 1993 como entidades públicas descentralizadas con autonomía propia. En cuanto la procedencia de embargos de recursos públicos que financian la salud se remite al artículo 837 del estatuto tributario que prevé lo para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de 510 UVT, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente. En el caso de procesos que se adelanten contra personas jurídicas no existe límite de inembargabilidad.

LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA, en su réplica de demanda sostuvo que los hospitales y clínicas del país, en especial los públicos, son la base de todo el sistema de salud, puesto que son ellos los que atienden a la población del país. Por lo que, si las EPS incumplen con los pagos de los servicios de salud, entran en crisis y no tienen como sostener su infraestructura, técnica, humana y física. Expone que, el artículo 267 de la Constitución Nacional de Colombia, actualmente modificado por el acto legislativo 04 del 18 de septiembre de 2019, establece que *“La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales.”*

Por lo anterior, considera que no es responsable de ninguna conducta en contra de los recursos públicos contenidos por las cuentas maestras de SGSSS. En consecuencia, las Contralorías no tendrán funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización, muestra que la voluntad del constituyente fue evitar ante todo la coadministración con los órganos de control fiscal y quiso distinguir, sobre todo, la función ejecutiva administrativa de ordenación, de la función de control de verificación de su legalidad. En ese orden de ideas, no es procedente intervención alguna, en virtud de la autonomía que posee cada entidad del estado, en la que cada una, ejerce sus atribuciones dentro del propio espacio o ámbito que le ha sido señalada por la Constitución y la ley, por lo que ninguna puede invadir la órbita de la otra.

Finalmente, solicita DESVINCULAR a la Contraloría General de la República de la presente acción de tutela, pues la situación de la cual se solicita el amparo constitucional no comporta ni una violación por parte de la entidad ni hace parte del ámbito de nuestras competencias

LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA sostuvo en el escrito de contestación, que la Secretaria Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia -SSSPSA NO es

una EPS, no es una IPS, aseguradora, ni tiene función jurisdiccional, es un órgano de gestión y control de los servicios de salud departamental. Y entre sus funciones está la de garantizar la prestación de los servicios de salud, de manera oportuna, eficiente y con calidad a la población habitante en el departamento de Antioquia, según las características poblacionales y el régimen de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Hizo alusión al trámite del proceso ejecutivo o de cobro coactivo, haciendo su análisis desde lo dispuesto en el artículo 100 del Código General del Proceso, aplicable por la remisión expresa en el artículo 306 del C.P.A.C.A., que prevé las excepciones previas como medios de defensa del accionado encaminados a dilatar la entrada a juicio. Expone, su condición de previas o dilatorias resulta de la falta de capacidad para enervar por completo la pretensión principal del actor; por lo tanto, su constitución no aniquila el derecho subjetivo sustancial que se pretende hacer valer en el proceso, pero sí obliga a que el demandante subsane las inconsistencias presentadas, pues de otro modo impedirán la continuación del trámite del asunto. Entre las mencionadas excepciones se encuentra la de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual se configura por la falta de conexión entre la parte demandada y la situación fáctica constitutiva del litigio; así, quienes están obligados a concurrir a un proceso en calidad de demandados son aquellas personas que participaron realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda.

El Despacho, al momento de examinar la petición presentada por el accionante, deberá orientar su decisión bajo los parámetros antes expuestos, teniendo en cuenta que lo solicitado y con base en argumentos técnicos y la evidencia disponible, por razones de auditora, factores administrativos y técnicos institucionales la SSSPSA no tiene competencia alguna en el objeto de la presente acción; toda vez que, no son parte ni intervinientes en dicho proceso ejecutivo y menos en la medida provisional. Respecto a la medida provisional hace alusión a que los dineros de la salud son inembargables, tal como lo establece la Ley 1751 de 2015.

Solicita al señor Juez, desestimar las pretensiones del Accionante y por ende DESVINCULAR y EXONERAR de responsabilidad a la Gobernación de Antioquia -

Acción de tutela
Ecoopsos S.A.S Vs. E. S. E. Hospital San Rafael de Andes y Bancolombia
Rdo. 05001 31 05 0 2021 00338 00

Secretaría Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, por no ser la entidad competente para lo que requiere el tutelante.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, y el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, no presentaron escritos de contestación, respecto de las cuales, se tendrán, en principio, por ciertos los hechos expuestos como fundamento de la tutela bajo la presunción que establece el artículo 20 del Decreto 2591, que por tratarse de presunción legal admite prueba en contrario.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela fue concebida por el legislador, artículo 86 de la Constitución Política, como mecanismo subsidiario para proteger derechos fundamentales constitucionales, que resulten amenazados y/o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en algunos casos, siempre que no se disponga de otro mecanismo de defensa.

El Decreto 2591 de 1991, en armonía con el artículo 2º del Decreto 306 de 1992, reglamentario del anterior, determina que la acción de tutela protege exclusivamente derechos fundamentales y no puede ser utilizada para hacer respetar otros derechos de rango legal.

El citado artículo 86 establece que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.

Dicha acción como mecanismo de amparo de los derechos fundamentales de las personas, procede de manera excepcional, pues se dispuso su condición residual, es decir, que sólo es viable cuando a través de los procedimientos ordinarios no se puede evitar la amenaza o vulneración de tales derechos, o si existe la posibilidad de un perjuicio irremediable que requiera inmediata intervención.

Sea lo primero hacer alusión a los requisitos de procedibilidad establecidos por la Corte Constitucional. Son ellos la legitimidad en la causa por activa y por pasiva, inmediatez y subsidiariedad.

Legitimidad por activa. Se encuentra acreditada pues la accionante acude a la jurisdicción constitucional en procura de obtener la protección de los derechos fundamentales invocados.

Legitimidad por pasiva. Igualmente se considera satisfecho este requisito ya que la acción está dirigida contra las entidades respecto de la cuales se afirma amenaza o vulneración a derechos fundamentales.

Inmediatez. Esa condición se encuentra también acreditado puesto que la acción de tutela se presenta oportunamente por la presunta amenaza o vulneración a derechos fundamentales.

Subsidiariedad. Exige la normativa que regula la materia, para el cumplimiento de este requisito que no exista otra vía idónea para la protección de los derechos fundamentales. Y que, aun existiendo, se quiera evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En este caso, a juicio de este Despacho, en efecto, no existe otra vía judicial inmediata e idónea, motivo por el cual la solicitud de tutela presentada reúne tal condición.

Pasando a lo que es materia de decisión, se pretende con la tutela la protección a los derechos fundamentales de salud y vida de los usuarios de la EPS ECOOPSOS S.A.S., así como al debido proceso, para que les sean protegidos y se ordene a la E.S.E. “SAN RAFAEL” de Andes, Ant, decretar el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en su contra y por ende la liberación de los dineros bloqueados o retenidos a las cuentas bancarias, comunicadas en oficio No. 01 de junio de 2021 expedido por la E.S.E. dentro del trámite que adelanta por parte de la oficina de Cobro Coactivo, dineros que hacen parte del Sistema de Seguridad

Social para el funcionamiento de las EPS; e igualmente a BANCOLOMBIA en tal sentido,

Entonces, un tema fundamental para resolver el propósito de la acción constitucional, es lo relacionado a la embargabilidad o inembargabilidad de los dineros, o bienes públicos, concretamente los que tienen destinación a la Seguridad Social.

La Constitución Política en su artículo 63 dispuso la inembargabilidad de los bienes públicos, y en concordancia con lo preceptuado en el artículo 48 ibídem, reconoce al sistema de la Seguridad Social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

A su vez, en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, reguló el sistema de salud y se refirió a la inembargabilidad de los dineros con destinación específica de la salud, en los siguientes términos:

“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”.

La Corte Constitucional en sentencia C-313/14, en relación a los temas a la salud y los recursos públicos asignados a este propósito, reitera la postura de que los dineros destinados a la Seguridad Social son públicos, con destinación específica e inembargables.

Sin embargo, ha de indicarse que la inembargabilidad de los dineros del sistema a la Seguridad Social, no podrá tratarse como un tema clausurado, no es absoluto, y siempre deberá ponderarse en relación con los demás derechos relacionados en la Constitución Política.

Existen órganos de control a fin de garantizar que los dineros asignados y destinados a la Seguridad Social tengan el propósito para el cual fueron creadas, y

una de esas entidades es la Procuraduría General de la Nación quien emitió la Circular 014 de 2018, en donde llamó la atención de los Jueces de la República para que se abstengan de decretar medidas cautelares sobre los referidos recursos. Otra entidad llamada a vigilar el manejo de los dineros públicos, es la Contraloría General de la Nación y el Ministerio de Salud y Protección Social, quien emite las normas reguladoras para el manejo del mismo Sistema.

Así entonces, en la citada providencia C-313/14, la alta Corporación examinó el alcance del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, en relación a la inembargabilidad de los dineros públicos asignados para la salud, y frente al tema se refirió:

...La inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen 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. Para la Sala, la prescripción que blindo frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.

En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que:

‘la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos...’

Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala:

‘(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares,

para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...)’....

La al alta Corporación en sentencia SU-480/97, dejó sentado que los recursos propios del Sistema de Seguridad Social tienen carácter parafiscal y por lo tanto no le son aplicables las normas orgánicas:

...El sistema de seguridad social en Colombia es, pudiéramos decir, mixto. Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal. Las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. Por lo tanto no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud. En consecuencia las Entidades nacionales o territoriales que participen en el proceso de gestión de estos recursos no pueden confundirlos con los propios y deben acelerar su entrega a sus destinatarios. Ni mucho menos las EPS pueden considerar esos recursos parafiscales como parte de su patrimonio...

Ahora en relación al proceso de jurisdicción coactiva y el debido proceso, en sentencia T-1195/04 el máximo órgano de cierre en materia constitucional, señaló:

...El artículo 29 de la Constitución Política en su parte pertinente establece que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”, lo que significa que también en los procesos de jurisdicción coactiva que pueden adelantar ciertos entes administrativos, el precitado derecho fundamental debe observarse y respetarse.

Se puede definir la jurisdicción coactiva como aquel privilegio extraordinario de la Administración, consistente en la facultad de cobrar de manera directa, sin la intervención de un juez, las deudas a su favor, adquiriendo al mismo tiempo, las condiciones de juez y parte.

El establecimiento de esta especial jurisdicción, encuentra su razón de ser en la necesidad urgente de que la Administración obtenga dichos recursos para poder cumplir con sus fines.

Por tanto, la jurisdicción coactiva permite que ciertas entidades puedan excluir del conocimiento de los jueces ciertos asuntos. Al respecto esta Corporación ha sostenido.

‘...De todo lo anterior cabe concluir que la jurisdicción coactiva obedece al reconocimiento de una facultad evidentemente extraordinaria o excepcional de la Administración, consistente en eximir la de llevar el asunto al conocimiento de los jueces, para lograr ella directamente la ejecución de ciertas obligaciones a su favor.

Cabe recordar que la regla general consiste en que las controversias originadas en la inejecución de una obligación sean dirimidas por los jueces, y por ello, ciertamente constituye una excepción el hecho de que sea la propia Administración la que esté investida del poder para hacer ejecutar directamente ciertos actos, convirtiéndose de esta forma en juez y parte, en cuanto ella ejecuta a los deudores por su propia cuenta, sin intermediación de los funcionarios judiciales...

Entonces, el trámite de pago de la obligación a través de Cobro Coactivo debe regirse bajo las disposiciones relativas al juicio ejecutivo del Código General del Proceso, es decir, debe partirse de documentos que contengan obligaciones claras, expresas y exigibles como lo dispone el artículo 422 ibidem.

En el caso concreto, revisados los elementos materiales probatorios arrimados al plenario con los escritos tanto introductor como de respuesta, advierte el Despacho que en efecto la EPS aquí tutelante, demuestra que a razón del trámite de cobro coactivo se perfeccionaron medidas cautelares sobre las cuentas bancarias terminadas en Nos. 5659, 5021 y 5530, todas ellas en Bancolombia, cuya destinación está asignadas a cuenta maestra de pagos régimen de movilidad, presupuesto máximo y cuenta de administración, respectivamente.

Si tenemos en cuenta el dicho de la entidad accionante, esta manifiesta haber presentado excepciones frente al mandamiento de pago librado por la E. S. E., al cuestionar el título ejecutivo, relacionando documentos que al parecer fueron glosados, otros pagados, otros en revisión contable, de lo que en principio podríamos inferir a que no estamos frente a un título ejecutivo claro, expreso y exigible, y al contrario, desde ya se advierte discusión legal respecto de lo cobrado por parte de la E. S. E.

Ahora frente al análisis de las medidas cautelares decretadas, la regla general en consonancia con las normas citadas en la presente acción de tutela, sería en principio de la inembargabilidad de las mismas, debido a que la naturaleza y destinación de las cuentas para lo cual fueron creadas, no están constituidas para el recaudo y pago de los servicios del sistema de Seguridad Social, como tampoco son cuentas directas de Ecoopsos, de la que se pudiera deducir que son recursos propios de la EPS, bien llamadas utilidades.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional, la inembagabilidad de los recursos del sistema no son una medida absoluta, y está en cabeza de la EPS sustentar legalmente y demostrar los motivos que la llevaron a aplicar la situación de excepción a que hace alusión el alcance del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, de manera que bien puede aplicar medidas cautelares sobre cuentas de libre destinación.

El Despacho no hará un análisis en lo relativo al trámite del proceso ejecutivo, solamente hará la intervención en relación con la medida cautelar decretada, puesto que para las demás etapas procesales, ambas entidades tienen otro escenario el cual se encuentra dirigido en estos momentos a través de la oficina de cobro coactivo de la E. S.E. donde perfectamente, podrán solicitar pruebas, interponer recursos, nulidades y demás figuras todas ellas amparadas como se mencionó teniendo en cuenta el Código General del Proceso y Contencioso Administrativo. De esta manera entonces, no podemos hablar de la violación del debido proceso en relación al trámite surtido en el proceso ejecutivo.

No se conoce a cuánto ascendió el monto afectado sobre las medidas de embargo que se perfeccionaron, debido a que Bancolombia no presentó escrito de réplica y ninguna de las partes se refirió al tema. Sin embargo, habrá que decirse, que las entidades bancarias deben acatar las disposiciones judiciales ya sea que provenga de una decisión de un Juzgado o de una oficina de cobro coactivo, eso sí, debiendo verificar que se encuentre el argumento legal en el cual se fundamenta la medida. De manera que BANCOLOMBIA, simplemente obedeció a lo dispuesto en el artículo 593 y ss. del CGP, sin que se pueda predicar sobre esta que vulneró algún derecho fundamental frente a la accionante.

Acorde con lo anterior, a juicio de este Despacho la accionada E. S. E. decidió sin argumentos legales al momento de decretar las medida cautelares, sobre tres cuentas bancarias afectadas en el oficio del 01 de junio de 2021 terminadas en Nos. 5659, 5021 y 5530, en donde ninguna de ellas está destinada al pago de servicios médicos, o pertenecen a libre destinación o son flujos de utilidades de la

Acción de tutela
Ecoopsos S.A.S Vs. E. S. E. Hospital San Rafael de Andes y Bancolombia
Rdo. 05001 31 05 0 2021 00338 00

misma Ecoopsos, lo cual era necesario demostrar, para poder aplicar la excepción del trámite de inembargabilidad frente a recursos de destinación específica y que hacen parte del Sistema de Seguridad Social.

En consecuencia, el Despacho en aplicación a los principios de inembargabilidad a que hace alusión los artículo 63 de la Constitución política en concordancia con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, y tratándose de dineros que hacen parte del Sistema de Seguridad Social con destinación específica diferente al pago de la obligación por la cual se ejecuta por parte de la oficina cobro coactivo de la E. S. E., y en protección a los derechos fundamentales a la salud y vida de los usuarios de la ESE tutelante, ordenará a la E.S.E. HOSPITAL “SAN RAFAEL” de Andes, Ant, representada legalmente por su Gerente CARLOS ALBERTO ARROYAVE ZULUAGA, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta providencia, gestione lo necesario para levantar las medidas cautelares decretadas sobre los dineros depositados en cuentas terminadas en los números 5659, 5021 y 5530, cuyo titular es la E.S.E. ECOOPSOS S.A.S., entre ello oficiando a BANCOLOMBIA S.A. para el efecto, a fin de que se pueda dar continuidad en la prestación de los servicios en salud para con sus afiliados, y evitar se configure un perjuicio irremediable para poder garantizar la continuidad en la prestación de los servicios en salud.

Así mismo se desvincula del presente trámite al MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD Y DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

DECISIÓN:

Por lo expuesto, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de la ciudad de Medellín, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

Acción de tutela
Ecoopsos S.A.S Vs. E. S. E. Hospital San Rafael de Andes y Bancolombia
Rdo. 05001 31 05 0 2021 00338 00

RESUELVE:

PRIMERO: PROTEGER los derechos fundamentales a la salud y vida de los usuarios de la E.S.E. ECOOPSOS S.A.S., vulnerados por la E.S.E. HOSPITAL “SAN RAFAEL” de Andes Ant, con la medida cautelar decretada en proceso de jurisdicción coactiva sobre los dineros públicos destinados a la seguridad social depositados en cuentas cuyo titular es la tutelante

SEGUNDO: ORDENAR a la E.S.E. HOSPITAL “SAN RAFAEL” de Andes, Ant, representada legalmente por su Gerente CARLOS ALBERTO ARROYAVE ZULUAGA, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta providencia, gestione lo necesario para levantar las medidas cautelares decretadas sobre los dineros depositados en cuentas terminadas en los números 5659, 5021 y 5530, cuyo titular es la E.S.E. ECOOPSOS S.A.S., entre ello oficiando a BANCOLOMBIA S.A. para el efecto.

TERCERO: DESVINCULAR del presente trámite al MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD y DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

CUARTO: NOTIFICAR el presente fallo a las partes por el medio más expedito, como lo establecen los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991, 5º del Decreto 304 de 1992 y 806 del año 2020.

QUINTO: En caso de no ser impugnado, REMITIRLO a la Corte Constitucional para la eventual revisión.

Una vez regrese el expediente por de la alta Corporación, archívese.

Sld

Firmado Por:

Acción de tutela
Ecoopsos S.A.S Vs. E. S. E. Hospital San Rafael de Andes y Bancolombia
Rdo. 05001 31 05 0 2021 00338 00

Hector Hernan Otalvaro Ramirez

Juez

Laboral 009

Juzgado De Circuito

Antioquia - Medellin

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: **ed97d14c6868431d13c5a10a920b8edade3b65e127b17ff54194f81483494601**

Documento generado en 13/08/2021 03:09:14 p. m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO



“Al servicio de la justicia y de la paz social”

**TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA DE DECISIÓN CIVIL**

PROCESO	EJECUTIVO
DEMANDANTE	HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE
DEMANDADO	ECOOPSOS EPS S.A.S
INSTANCIA	SEGUNDA –APELACIÓN AUTO-
PROCEDENCIA	JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN
RADICADO	05001 31 03 013 2019 00475 02 INTERNO 2021 - 072
PROVIDENCIA	AUTO INTERLOCUTORIO No 68
TEMAS	DECRETO MEDIDAS CAUTELARES. BIENES INEMBARGABLES.
DECISIÓN	CONFIRMA.
MAGISTRADA PONENTE	MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO

Medellín, diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Procede el Tribunal a decidir el recurso de apelación interpuesto en el proceso de la referencia, por el apoderado judicial de la parte demandante HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE, frente al auto de fecha 06 de diciembre de 2019 (ArchivoDigital No.02), proferido por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, mediante el cual se decretaron las medidas cautelares solicitadas consistentes en el embargo y secuestro de los dineros provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social, pero con la limitación de que no podrán ser aquellos que se encuentren destinados exclusivamente para la prestación del servicio de salud.

Lo anterior no sin antes hacer la salvedad que este despacho considera que la especialidad civil de la jurisdicción no es la competente para conocer de este tipo de ejecuciones, tal y como así lo ha expuesto la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en las diversas aclaraciones y salvamentos de voto respecto de las providencias proferidas por la Sala Plena de dicha

Corporación, en donde aborda dicho tema¹; de modo tal que, no se desconoce que la posición de ésta Sala fue asignarle el conocimiento de estos procesos ejecutivos a los jueces civiles, argumento al que se suma el principio de la *perpetuatio jurisdictionis*, según el cual asumido el asunto por parte de un juez, se perpetúa en él la competencia para seguirlo conociendo.

I. ANTECEDENTES

Según se puede apreciar en el libelo, en el proceso ejecutivo de la referencia instaurado por el HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE en contra de la ECOOPSOS EPS S.A.S.; junto con el escrito de la demanda, el apoderado judicial de la parte demandante, solicitó, entre otras, el embargo y secuestro de *“los dineros que, a título de compensaciones, gastos de administración y utilidades, o cualquier otro concepto, deba entregar o girar directamente a la sociedad demandada, o indirectamente a través de quien esta EPS haya delegado para recepcionar estos a título de fiducia o cualquier otro tipo de operación civil o comercial, la **ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, identificada con NIT. 901.037.916-1.*

(...)

*Embargo y secuestro de los dineros que la **ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, identificada con NIT. 901.037.916-1 deba entregar o girar directamente a la sociedad demandada, o indirectamente a través de quien esta EPS haya delegado para recepcionar estos a título de fiducia o cualquier otro tipo de operación civil o comercial, por concepto de **GASTOS DE ADMINISTRACIÓN Y UTILIDADES** conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 1438 de 2011”*

Mediante auto del 06 de diciembre de 2019, el Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, decidió acceder al decreto de dichas medidas cautelares, pero con la limitación de que estas no cobijan los dineros que están destinados exclusivamente para la prestación del servicio de salud (ArchivoDigital No.02).

¹ Salvamentos y aclaraciones frente a los autos APL2642-2017, APL2649-2017, APL1531-2018, APL4298-2018, APL2208-2019, APL3861-2019 y APL4544-2019

II. LA IMPUGNACIÓN

Frente al anterior proveído el apoderado del HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE., formuló recurso de reposición y en subsidio apelación, argumentando que contrario a lo dicho por la juez *A Quo* la jurisprudencia que citó al momento de solicitar el decreto de las medidas cautelares, justificaba la excepción al principio de inembargabilidad, de manera que no era procedente la limitación a las medidas cautelares decretadas; lo anterior, teniendo en cuenta que las facturas que se están ejecutando, tienen origen en los servicios que por el contrato de prestación de servicios de salud fueron prestados; significando con ello que por la naturaleza de los servicios que se cobran, procede dar aplicación a la excepción del principio de inembargabilidad, en tanto los títulos base de recaudo representan la prestación del servicio público a la salud; es decir, que existe identidad material entre la destinación específica de los recursos objeto de cautela y las acreencias que se persiguen.

Sostiene que es absolutamente claro que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, el escenario natural en el cual procederá decretar como excepción, medidas cautelares sobre recursos de la salud, no puede ser otro que la solicitud de reconocimiento y pago de los servicios de salud prestados a la población colombiana, por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en la medida en que lo que se obtiene con ocasión de la práctica de la medida cautelar, es que a través de este mecanismo coercitivo se garantice que los recursos embargados se destinen para la cobertura de los emolumentos relacionados con el derecho a la salud de las personas.

Por lo anterior, solicitó que se revoque la limitación de los numerales 1 y 3 de la providencia recurrida y en su lugar se decreten las medidas cautelares en la forma solicitada, dando aplicación a la excepción a la regla general de inembargabilidad.

Mediante auto de 24 de enero de 2020 (ArchivoDigital No.04), fue decidido el recurso de reposición manteniendo incólume la providencia impugnada y concediendo el recurso de alzada; siendo repartido a esta dependencia el día 31 de enero de 2020, no obstante por medio de proveído del 6 de marzo

de dicho año se ordenó devolver el expediente dado que no se allegó en forma completa, por lo que una vez fue digitalizado este, se remitió nuevamente al tribunal el 12 de marzo del corriente, repartido a este despacho el 15 de marzo y recibido el 19 del mismo mes.

III. CONSIDERACIONES

1. LA TUTELA CAUTELAR.

Bien se sabe que las medidas cautelares están configuradas para asegurar el cabal cumplimiento de las decisiones que se adopten en el proceso jurisdiccional, principalmente, en la providencia que resuelva las pretensiones del juicio. El concepto doctrinario más autorizado en materia procesal enseña que la finalidad de las cautelas es la de evitar *“aquellas alteraciones en el equilibrio inicial de las partes que pueden derivar de la duración del proceso”*.²

La Corte Constitucional también ha tenido la oportunidad de referirse a las medidas cautelares; así en la Sentencia T 379 de 2004, expresó:

(...) son instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido.

Como características de la medida cautelar es adecuado indicar que consiste generalmente en un acto jurisdiccional, ya que por medio de esta se cumple una de las funciones del juez, que es asegurar el cumplimiento de las decisiones judiciales. También se caracterizan las medidas por ser instrumentales o accesorias, ya que si se miran individualmente no tienen sentido o efecto práctico. La provisionalidad como característica es corolario

² CARNELUTTI, Franceso. *Derecho y proceso*. Buenos Aires, E.J.E.A., 1971, pág. 415

de la anterior, ya que solo persisten mientras esté en curso el proceso y después de éste en casos especiales.

2. BIENES INEMBARGABLES.

El artículo 63 de la Constitución Política, establece:

Artículo 63. 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.

Por su parte, el artículo 594 del Código General del Proceso, es la norma general que en materia civil trata sobre los bienes inembargables, disposición normativa que luego de enlistar los bienes inembargables impone el deber a los funcionarios judiciales o administrativos, de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables, advirtiendo que en el evento 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.

3. CASO CONCRETO.

Lo primero que se advierte es que de conformidad con el numeral 8° del artículo 321 del Código General del Proceso, es susceptible de apelación el auto que *“resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla”*, razón por la que compete a este Tribunal resolver la alzada interpuesta contra el auto de 6 de diciembre de 2019 que si bien decretó las medidas cautelares efectuadas por el apoderado judicial de la parte demandante, no se hizo de la forma pedida, en tanto se establecieron límites a las mismas.

Para el caso que nos ocupa, la entidad HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE, por intermedio de apoderado judicial solicitó el embargo y secuestro de los dineros que gire la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) a favor de la entidad demandada, solicitud ante la cual el Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de

Medellín, mediante auto del 06 de diciembre de 2019, decidió acceder pero con la limitación de que la medida no cobija aquellos rubros destinados exclusivamente para la prestación del servicio de salud, por considerar que estos están protegidos por el principio general de inembargabilidad, de acuerdo con el artículo 594 del Código General del Proceso (ArchivoDigital No. 02).

Frente a la anterior decisión, el apoderado judicial de la entidad demandante, recurrió en reposición y en subsidio apelación, manifestando que la medida cautelar debe ser decretada sin la limitación impuesta por la juez de primer grado, dado que los servicios tienen origen en el contrato de prestación de servicios de salud, por lo cual teniendo en cuenta la naturaleza de los dineros que se cobran que fue la prestación de servicios de salud a los afiliados a la E.P.S. demandada, es procedente dar aplicación a la excepción al principio de inembargabilidad, en tanto se presenta identidad material entre la destinación específica de los recursos objeto de cautela y las acreencias objeto de ejecución.

Revisado el expediente digital, especialmente la providencia de fecha 24 de enero de 2020, mediante la cual el juez de primer grado resolvió no reponer el auto impugnado, este Tribunal, coincide con lo expuesto por la *Iudex A quo*, pues tal y como lo afirmó en su providencia, tratándose de bienes y recursos de la seguridad social, claramente son inembargables según se desprende de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 594 del C.G.P. y para el caso concreto la parte apelante no invocó el fundamento legal que permita dar aplicación a la excepción al principio de inembargabilidad, refiriendo solamente a jurisprudencia, de la cual se extrae que si bien es cierto existe dicha posibilidad de excepcionar la aplicación de ese principio, ello depende de cada caso en particular, donde del análisis fáctico jurídico pueda concluirse procedente, cosa que en el *sub lite* no ocurre.

Adicionalmente, respecto a la jurisprudencia citada por el actor, debe decirse que este se centra en el argumento de que es posible decretar la medida cautelar frente a los dineros destinados para la prestación del servicio de salud por cuanto las obligaciones contraídas con la demandante, tienen como fuente la prestación de dicho servicio, sin embargo, pasa por alto que

dicha excepción no puede analizarse de forma aislada sino en conjunto con la línea jurisprudencial al respecto³, y es que la excepción de inembargabilidad está dirigida frente aquellos dineros de libre destinación con que cuentan las EPS, más no en la forma entendida por el actor, al respecto valga mencionar el estudio realizado por la Corte en el auto AP4267 de 2015, decisión que fue citada por la sala civil de la misma Corporación en sentencia de tutela STC7397 de 2018:

Ciertamente así lo consideró la Corte Constitucional en sentencias C-793 de 2002, C-563 de 2003 y C-1154 de 2008.

Mediante la primera de las providencias mencionadas fue declarado exequible el aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, en el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles es posible adelantar su 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del sistema general de participaciones.**

(...)

En la segunda sentencia –la C-563 de 2003–, fue declarada exequible la expresión “estos recursos no pueden ser sujetos de embargo”, contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, condicionado a 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), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, **es posible adelantar la ejecución con embargo, en primer lugar, los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones,**

³ 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.

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 afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.

(...)

En la tercera decisión -C-1154 de 2008- la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y que si 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, deberá acudir a los recursos de destinación específica. (Negrilla y subraya fuera de texto)

Adicionalmente, en la sentencia de constitucionalidad C-543 de 2013, la Corte Constitucional puntualiza que la excepción de inembargabilidad de los recursos pertenecientes al SGP, consistente en asegurar el pago de las acreencias que tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos rubros y, la cual es reiterada insistentemente por la parte actora, aplica únicamente a las tres excepciones ya reconocidas jurisprudencialmente:

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 Superior.

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.
- 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 recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecuibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, como lo pretende el actor. (Negrilla y subraya fuera de texto)

Así entonces, queda claro que los dineros que pueden embargarse de las entidades prestadoras del servicio de salud, son aquellos de libre destinación, recursos propios y los llamados excedentes, más no los previstos para la prestación del servicio de salud, en tanto clara es la jurisprudencia en advertir que solo existen tres casos en que dichos dineros pueden ser embargados; razón por la que el estudio realizado por la agencia judicial de primer grado se encuentra acertado, pues distinguió la clase de capitales con los que cuentan las EPS, dejando claro que en el caso concreto solo era posible el embargo y secuestro de aquellos propios, en vista de que la obligación que se está ejecutando no hace parte de las excepciones establecidas por la jurisprudencia constitucional para decretar la medida cautelar respecto de los dineros destinados a la prestación del servicio de salud.

Así las cosas, no queda más que confirmar íntegramente la decisión recurrida.

4. COLOFÓN Y COSTAS.

Como en definitiva no se puede acceder a las medidas cautelares tal y como fueron solicitadas, por tratarse de bienes que gozan de inembargabilidad, habrá de confirmarse en esta instancia el auto apelado.

No obstante, la resolución de la instancia ser negativa para la parte recurrente, no habrá lugar a imponer condena en costas, toda vez que no se causaron.

Por lo expuesto, la suscrita Magistrada Sustanciadora de la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín,

IV. RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR los numeral 1 y 3 del auto de fecha 6 de diciembre de 2019, proferido por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, mediante los cuales se limitaron las medidas cautelares decretadas.

SEGUNDO. ABSTENERSE de imponer condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO

Magistrada

*(Firma electrónica conforme al artículo 11 del Decreto 491 de 2020
Ministerio de Justicia y del Derecho)*

Firmado Por:

**MARTHA CECILIA OSPINA PATIÑO
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL SUPERIOR SALA 007 CIVIL DE MEDELLÍN**

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:

0d2a4227d26eb665ff3c449538de15bd477082640e65e46542cce71a805e3914

Documento generado en 17/06/2021 03:22:37 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISEIS CIVIL DEL CIRCUITO
Bogotá D. C., cuatro de octubre de Dos Mil Veintiuno

Referencia: Acción de tutela No. 110014003069 2021 00968 01

Accionante: ECOOPSOS E.P.S. S.A.S.

Accionado: BANCO DE BOGOTÁ S.A.

Asunto: Sentencia segunda instancia

Se decide la impugnación oportunamente interpuesta por la accionante contra el fallo de tutela proferido por el JUZGADO SESENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ (JUZGADO CINCUENTA Y UNO DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE), el día primero (1) de septiembre de dos mil veintiuno (2021) en la acción de la referencia.

I. ANTECEDENTES

La sociedad accionante señaló como hechos en la presente acción de tutela, los siguientes:

PRIMERO: ECOOPSOS EPS S.A.S. el día 13 de mayo de 2021 mediante comunicado dirigido a SolicitudesBancadeEmpresas@bancodebogota.com.co y a rjudicial@bancodebogota.com.co, presentó ante BANCO DE BOGOTÁ, solicitud amparada en el derecho Fundamental de Petición, con el objeto de obtener el desbloqueo de los recursos de la salud los cuales se encuentran según la definición de la accionada “bloqueados o congelados”.

SEGUNDO: Se documentó ante el BANCO DE BOGOTÁ que desde el 4 de agosto de 2014 (siete años) con la aplicación del oficio de embargo 1842 ha mantenido “bloqueados o congelados” recursos destinados a la prestación de servicios de la salud de los afiliados de la EAPB depositados en la CUENTA MAESTRA 021369368 RECAUDO FOSYGA por valor de \$3.291.982.699.00.

TERCERO: Se informó al BANCO DE BOGOTÁ la irregularidad subsistente de la mencionada retención, ya que a pesar de los requerimientos y levantamientos de la medida efectuados por el Despacho ejecutante JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE LOS PATIOS dentro del proceso 544053103001-2014-00031-00; el accionado, BANCO DE BOGOTÁ, no solo, no absolvió los requerimientos del Juzgado efectuados mediante Auto del 13 de abril de 2015 y Auto del 26 de agosto de 2019, en los que se solicitaba información respecto a la inembargabilidad y el origen de los recursos; sino que adicionalmente persistió en el bloqueo de dichos recursos de la salud por valor de \$3.291.982.699.00.

CUARTO: En la misiva referida en el hecho primero, se le notificó al BANCO DE BOGOTÁ que el citado proceso génesis de la medida cautelar 544053103001-2014-00031-00, ya se encontraba finalizado (Auto del 15 de marzo de 2021) y para el efecto les fueron entregados los respectivos oficios de desembargo, emitidos por el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE LOS PATIOS, con lo cual lo que procedía era la restitución de los recursos a la cuenta que había sido afectada; sin embargo, el accionado Banco persiste en el bloqueo de dichos recursos de la salud por valor de \$3.291.982.699.00.

QUINTO: También se documentó a la citada accionada las falencias en cuenta al seguimiento y aplicación del procedimiento previsto en los artículos 466, 593 y 594 del Código General del Proceso, reteniendo recursos por un tiempo superior al permitido (siete años) sin que existiera una definición o aclaración durante todo este periodo, de parte de la entidad financiera hacia el JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE LOS PATIOS o en su defecto que pusiera a disposición los recursos, tal como le es obligado y no mantenerlos “bloqueados o congelados” de manera indefinida.

SEXTO: El BANCO DE BOGOTÁ a la fecha no ha emitido respuesta formal, clara, oportuna y de fondo a los cuestionamientos planteados por mi representada en el comunicado de fecha 13 de mayo de 2021.

SÉPTIMO: En contravía de lo expuesto por ECOOPSOS EPS S.A.S. en razón de la solicitud de desembargo y la inembargabilidad de los recursos de la EAPB, el BANCO DE BOGOTÁ mediante comunicado de fecha 8 de junio de 2021 solicitó al JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE LOS PATIOS información respecto al mantenimiento de las medidas cautelares ordenadas a través de auto de 11 de marzo de 2015; contraviniendo de manera absoluta y omisiva el procedimiento establecido en los artículos 466, 593 y 594 del Código General del Proceso.

OCTAVO: Adicional a la grave actuación procedimental del BANCO DE BOGOTÁ al procurarse una respuesta del JUZGADO DE LOS PATIOS que avale mantener el “bloqueo o congelamiento” de los recursos después de cinco (5) años de haber sido requeridos; según la fecha del auto de 11 de marzo de 2015, se traduce una actuación dolosa de parte de la entidad financiera, quien para la fecha de dicha solicitud, ya era conocedora de la situación fáctica de desembargo que tenían esos recursos, dado el requerimiento y documentos de desembargo que se les habían allegado, adicional que se encontraba fuera de los términos legales para solicitar tal aclaración al Despacho requirente.

NOVENO: La actuación del BANCO DE BOGOTÁ de fecha 8 de junio de 2021 es contraria a derecho si se observa en detalle lo ordenado en el artículo 594 del Código General del Proceso, veamos: “Artículo 594. Bienes inembargables”...PARÁGRAFO. 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.

DÉCIMO: Los términos legales descritos no fueron cumplidos dentro del procedimiento de embargos que BANCO DE BOGOTÁ debía adelantar, con lo cual la entidad financiera está incurriendo en una omisión expresa y abierta al deber de información que le asiste no solo ante los Despachos Judiciales que los requieren; sino a la carga de garante de los recursos que le fueron administrados en la cuenta maestra 021369368 CMRC RECAUDO FOSYGA, al permitir que recursos de la salud, que debían ser utilizados para la prestación de los servicios de los afiliados de la EAPB por valor de \$3.291.982.699.00, sigan “bloqueados o congelados” desde agosto de 2014; es decir por más de siete años; sin dar ninguna resolutivez de destinación de los mismos; sin ponerlos a disposición, ni del Juzgado, ni de la EAPB según los tiempos y momentos procesales, tal como que se encuentran demarcados taxativamente en el CGP

DÉCIMO PRIMERO: ECOOPSOS EPS S.A.S. ante la falta de respuesta formal de la entidad financiera al Derecho de Petición del 13 de mayo de 2021 y ante la actuación temeraria evidenciada el 8 de junio de 2021; procedió a radicar ante la entidad financiera accionada un segundo requerimiento de fecha 16 de julio de 2021, el cual nuevamente fue remitida a los mails SolicitudesBancadeEmpresas@bancodebogota.com.co y a rjudicial@bancodebogota.com.co; sin que a la fecha se haya obtenido respuesta formal oportuna, clara y de fondo de los cuestionamientos elevados en el contenido de la reiteración del derecho de petición.

DÉCIMO SEGUNDO: BANCO DE BOGOTÁ ha violentado el Derecho Fundamental de Petición al no responder de manera clara, oportuna y de fondo los requerimientos interpuesto por mi representada, violentando directamente los Derechos de los afiliados de ECOOPSOS EPS S.A.S., quienes en últimas son los afectados con la retención que el BANCO DE BOGOTÁ ha efectuado de recursos de la salud que les pertenecen, desde el 4 de agosto de 2014 (siete años), sacando de la gestión financiera los recursos de la salud y dándoles una administración que no les corresponde; omitiendo conformar respecto de los mismos, los depósitos judiciales en los tiempos que la norma ordenaba (hace siete años) y los más grave omitiendo devolverlos a la cuenta maestra-a pesar del levantamiento del embargo –desconociendo de entrada que según norma dichos recursos no debían verse afectados por efecto del Principio de inembargabilidad

que le asiste, máxime que para la retención de dichos dineros no existió ningún fundamento legal exponible.

II. LA DECISIÓN IMPUGNADA

Luego de historiar el proceso, y hacer unas consideraciones respecto a los derechos fundamentales que considera vulnerados la accionante, el juez de primera instancia negó el amparo constitucional invocado bajo el argumento que *“Con relación al Derecho de petición, al revisar la comunicación enviada por la Gerencia de Soluciones para el Cliente encuentra el Juzgado que si bien no se accede a lo solicitado por el actor lo cierto es que, ya se respondió al escrito que originó esta acción pues, a pesar de lo aseverado por el representante legal de ECOOPSOS E.P.S. S.A.S, lo cierto es que, esta entidad no es la titular de la cuenta de la cual se persigue el levantamiento de la medida cautelar, como así lo afirma el accionado.”*

“La misiva enviada por la demandada es clara, precisa pues atiende directamente lo pedido, es congruente y expone las razones por las cuales no accede a lo solicitado y el que no lo haya hecho no significa que se esté violando el derecho de petición pedido en amparo.”

III. EL RECURSO

Inconforme con lo resuelto la accionante impugnó en su oportunidad el fallo en estudio, argumentando que: *“ECOOPSOS EPS S.A.S., si se encuentra debidamente legitimada para solicitar al BANCO DE BOGOTA o a cualquiera de las entidades financieras que administran los recursos de la salud que le son reconocidos a la EPS, en su calidad de administradora de servicios de salud...”*

“Miente BANCO A BOGOTA al Despacho al desconocer y deslegitimar la figura de la EPS como garante de los recursos de la salud por parte de la ECOOPSOS EPS S.A.S., cuando conoce y le ha sido notificado y solicitado de primera mano, la orden de sustitución de los activos que se encontraban en cabeza de la COOPERATIVA ECOOPSOS (Nit 832.000.760-8), una vez surtida y aprobada por parte de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD la escisión del componente salud, a una nueva entidad denominada ESCOOPSOS EPS S.A.S. (Nit. 901.093.846-0), según la Resolución 6200 de 2017.”

“Es indispensable que el Despacho conozca que la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S. (NIT 901.093.846-0), nació a la vida jurídica el 4 de julio de 2017, según se encuentra acreditado en la Cámara de Comercio de Bogotá D.C., con el No. 02239076 del Libro IX, bajo el número de Nit 901.093.846-0, constituida como una sociedad de naturaleza Comercial; como resultado del proceso de aprobación de la escisión por parte de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, de la entidad COOPERATIVA ECOOPSOS quien tenía como obligación legal y contable la de trasladar TODOS los activos y pasivos provenientes de la operación del Sistema de Seguridad Social en Salud, a cargo de la naciente EPS ECOOPSOS S.A.S, literalmente determinado así en la Resolución 6200 de 2017.”

IV. CONSIDERACIONES

4.1. En primer lugar, conviene destacar que, la finalidad de la impugnación de los fallos de tutela tiene por objeto que el Superior Jerárquico de quien lo pronunció, revise la decisión impugnada, teniendo en cuenta la relación entre los hechos narrados, las pruebas y el fallo, así como el contenido de la impugnación y de esta manera concluir si se encuentra o no ajustado a Derecho.

la acción de tutela está consagrada en el art. 86 de nuestra actual Carta Política como el mecanismo mediante el cual toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuandoquiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

Esta acción está reglamentada por los Decretos 2591 de 1.991, 306 de 1.992 y 1382 de 2.000 y solo procede cuando se utiliza como un mecanismo residual o subsidiario con miras a una efectiva protección de los Derechos Fundamentales, lo que indica que solo puede ser utilizada cuando se carece de otro medio para el restablecimiento y protección de tales Derechos.

4.2. Vale la pena acotar que el ejercicio de la acción de tutela está condicionado, según el art. 5° del Dcto. 2591 de 1.991, a que exista una situación concreta de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales por parte de una entidad pública o de un particular en los eventos determinados por la ley, de tal forma que la acción solo prosperará cuando exista prueba fehaciente de que la amenaza que se cierne sobre el derecho fundamental es real e inminente, pues la tutela no tiene ninguna razón de ser frente a riesgos meramente hipotéticos, a simples conjeturas o a la cotidiana contraposición de intereses surgidas en el diario convivir de las personas.

Es un medio específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales afectados de modo actual e inminente y no otros, y conduce previa la solicitud que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento.

4.3. En ejercicio de la acción constitucional ECOOPSOS EPS S.A.S. por intermedio de apoderado judicial instauró tutela contra BANCO DE BOGOTÁ; por tanto, es procedente el estudio de la presente acción en relación con los derechos que se encuentren verdaderamente vulnerados, correspondiéndole a esta instancia constitucional resolver el problema jurídico, consistente en determinar si la conducta de la accionada, vulnera el derecho constitucional fundamental invocado, derecho de petición, o amenaza algún otro derecho fundamental que amerite la protección por este medido preferente y sumario.

4.4. Para resolver el problema jurídico planteado ha de precisarse lo que la Corte Constitucional ha señalado sobre el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la C.P. Así ha considerado nuestra Máximo Tribunal Constitucional que:

“El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución, se considera básicamente como la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes o de

pedir copias de documentos no sujetos a reserva, a las autoridades correspondientes, y tener de estas, una pronta y completa respuesta sobre el particular.”. (Sentencia T-180/98).

Este derecho, Consagrado en la Carta Política, tiene como objeto elemental y esencial, el que las respuestas dadas a los peticionarios, sean oportunas, y que resuelvan de fondo, y de una manera real y efectiva, sin que ello implique claro está, una decisión favorable a sus intereses. La razón de ser de que las respuestas de dichas peticiones sean comunicadas al peticionario en los términos ya indicados, no es sólo la de conocer el contenido mismo de la comunicación, sino también, con el fin de poder interponer los recursos y acciones del caso, por lo tanto corresponde a esta sede constitucional resolver el problema jurídico planteado el cual se reduce a establecer si existió por parte del ente accionado violación al derecho fundamental de petición.

De igual manera la Corte Constitucional ha considerado que se vulnera el derecho de petición cuando la respuesta que se emita en razón del mismo no cumpla con los siguientes requisitos: *“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición¹”.*

En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración o los particulares para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 14 de la ley 1437 de 2011 que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

4.5. Descendiendo al caso en estudio se tiene que ECOOPSOS EPS S.A.S., solicita ante el banco de Bogotá, en ejercicio de su derecho de petición, solicitó al BANCO BOGOTÁ que emita respuesta formal clara, detallada y de fondo al requerimiento respecto de la devolución de los recursos de la CUENTA MAESTRA 021369368 RECAUDO FOSYGA por valor de \$3.291.982.699.00, que la entidad financiera ha mantenido retenida desde hace más de siete años, igualmente la liberación inmediata de los dineros que tienen bloqueados o congelados desde hace más de siete años de la CUENTA MAESTRA 021369368 RECAUDO FOSYGA por valor de \$3.291.982.699.00.

El Juzgado de primera instancia negó la acción de tutela de la referencia bajo el argumento que la accionante no tenía legitimidad en la causa, debido a que *no es la titular de la cuenta de la cual se persigue el levantamiento de la medida cautelar*, siendo el mismo argumento usado por la accionada Banco de Bogotá para emitir su respuesta al derecho de petición elevado por la accionante, circunstancia que acreditó con la copia de la respuesta a la petición.

¹ Sentencia T-377 de 2000. Corte Constitucional. MP. Alejandro Martínez Caballero

No obstante lo anterior, como lo señala el impugnante ECOOPSOS EPS S.A.S., actúa en sustitución de los activos que se encontraban en cabeza de la COOPERATIVA ECOOPSOS, una vez surtida y aprobada por parte de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD la escisión del componente salud, a una nueva entidad como lo es la accionante ESCOOPSOS EPS S.A.S.

Lo anterior, se encuentra plenamente demostrado con el certificado de existencia y representación legal de la accionante, donde se indica que: *“Por Escritura Pública No. 80 de la Notaría 47 de Bogotá D.C., del 25 de enero de 2018, inscrita el 20 de febrero de 2018 bajo el número 02304548 del libro IX, la entidad COOPERATIVA SOLIDARIA DE SALUD ECOOPSOS ESS EPS-S (Escidente) se escinde transfiriendo parte de su patrimonio que comprende únicamente activos, pasivos, afiliados, habilitación y contratos asociados a la prestación de servicios de salud del plan de beneficios del sistema general de seguridad social en salud a la sociedad de la referencia (Beneficiaria).”*

Debe entenderse que la figura de la escisión es una reforma estatutaria mediante la cual una sociedad (escidente) divide su patrimonio en dos o más partes. El fin de la operación es transferir en bloque una, varias o la totalidad de dichas partes a una o varias sociedades (beneficiarias) ya constituidas, que para el caso concreto COOPERATIVA SOLIDARIA DE SALUD ECOOPSOS ESS EPS-S es la escidente y la accionante ECOOPSOS EPS S.A.S. es la sociedad beneficiaria.

De esa manera, los derechos, acciones y patrimonio en general fue adquirido por la accionante ECOOPSOS EPS S.A.S., por lo tanto, tiene la legitimidad para presentar tanto la petición de fecha 13 de mayo de 2021 como la acción de tutela de la referencia.

Con dicho argumento es suficiente para desvirtuar no solo lo expuesto por el juzgado de primera instancia, sino la respuesta emitida por el Banco de Bogotá.

En consecuencia, al no haberse respondido el derecho de petición de forma clara, congruente y de fondo, es evidente la falta de respuesta a la solicitud de la accionante, lo cual hace presumir que la conducta de la accionada vulnera el derecho constitucional invocado en esta acción, encontrándose en la obligación de cumplir su deber legal de dar respuesta al derecho de petición elevado, sin que esto implique que sea de forma favorable a sus peticiones, ya que lo que se pretende con la acción constitucional es la respuesta efectiva y congruente con lo solicitado.

4.6. De esa manera, la orden impartida por el funcionario de primera instancia mediante la sentencia que se impugna debe ser revocada.

Por lo anterior, se ordenará a BANCO DE BOGOTÁ, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, de respuesta de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado por el accionante ECOOPSOS EPS S.A.S. mediante escrito de fecha 13 de mayo de 2021, poniendo en conocimiento dicha contestación por medio de correo certificado a la

dirección de notificaciones que aparece reportado en el escrito petitorio del accionante, acreditando el envío de la comunicación que remita, so pena de incurrir en desacato a lo ordenado.

En mérito de lo expuesto, EL JUZGADO VEINTISEIS CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., administrando justicia en nombre del pueblo de Colombia y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

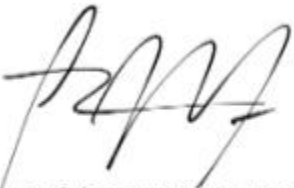
PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida por el JUZGADO SESENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ (JUZGADO CINCUENTA Y UNO DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE), el día primero (1) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), de conformidad a la parte motiva.

SEGUNDO: ORDENAR a la empresa BANCO DE BOGOTÁ, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, de respuesta de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado por el accionante ECOOPSOS EPS S.A.S. mediante escrito de fecha 13 de mayo de 2021, poniendo en conocimiento dicha contestación por medio de correo certificado a la dirección de notificaciones que aparece reportado en el escrito petitorio del accionante, acreditando el envío de la comunicación que remita, so pena de incurrir en desacato a lo ordenado.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes y al Juez de Primera Instancia, la presente decisión en la forma y términos indicados por los artículos 30 y 5 de los Decretos 2591 y 306 de 1992.

CUARTO: Dentro del término previsto en el art. 32 del Decreto 2591 de 1991, REMITASE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LEONARDO ANTONIO CARO CASTILLO
Juez



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TERCERO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN (ANTIOQUIA)

Medellín, diecisiete (17) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicado: 2015-1380-00

En el presente proceso Ejecutivo, instaurado por EPS COOMEVA contra HOSPITAL PABLO TOBON URIBE. **CÚMPLASE** lo resuelto por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín.

Para que tenga lugar la audiencia pública, dentro de la cual se resolverán las excepciones propuestas por la ejecutada, sin que la parte ejecutante se haya pronunciado al respecto; se señala el día VEINTIDOS (22) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE (2019) A LAS NUEVE (9 AM) DE LA MAÑANA.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JOSÉ DOMINGO RAMÍREZ GÓMEZ
JUEZ

JUZGADO TERCERO LABORAL DEL
CIRCUITO

CERTIFICA:

Que el auto anterior fue notificado en
ESTADOS Nro. 113 fijados en la
Secretaría del Despacho hoy 22/07/19
a las 8 a.m.
La Secretaria

7
RES

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR
Medellín

SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL

AUDIENCIA DE DECISIÓN

Medellín, once (11) de junio de dos mil diecinueve (2019)

DEMANDANTE	: HOSPITAL PABLO TOBON URIBE
DEMANDADO	: COOMEVA EPS
TIPO DE PROCESO	: EJECUTIVO (AUTO)
RADICADO NACIONAL	: 05-001-31-05-003-2015-01380-01
RADICADO INTERNO	: 068-19
DECISIÓN	: CONFIRMA AUTO QUE NEGÓ MEDIDA CAUTELAR
ACTA NÚMERO	: 179

En la fecha, siendo las diez de la mañana (10:00 a.m.), oportunidad procesal previamente señalada, EL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL, se reunió para resolver el auto de la referencia. La Sala, previa deliberación, adoptó el proyecto presentado por el ponente magistrado HUGO ALEXANDER BEDOYA DÍAZ, que a continuación se traduce en la siguiente decisión:

ANTECEDENTES

La parte ejecutante solicitó se librara mandamiento de pago en contra de la ejecutada COOMEVA EPS, por diferentes sumas liquidas de dinero correspondientes a los servicios médicos hospitalarios prestados a sus afiliados de los artículos 168 de la ley 100 de 1993 y 67 de la ley 715 de 2001, esto es, por la atención de urgencias, con sus respectivos intereses moratorios.

Por lo anterior el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Medellín, mediante auto del 29 de agosto de 2016, (fls 1513 a 1515), dispuso librar mandamiento de pago a favor del HOSPITAL PABLO TOBON URIBE y en contra de COOMEVA EPS por la suma de \$931.080.703, correspondientes a los servicios

médicos hospitalarios prestados a los afiliados de COOMEVA EPS y por la suma de \$105.727.707 por concepto de intereses moratorios liquidados sobre cada una de ellas y hasta que se verifique el pago total de la obligación.

Luego mediante escrito del 28 de octubre, y julio 12 de 2017 (fls 1527 a 1532), la parte ejecutante solicito las siguientes medidas cautelares:

1. Embargo y secuestro de los dineros que posean los demandados en las cuentas corrientes, de ahorros en la proporcional legal, certificados de depósito a término y demás título valores que COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A posea en los bancos de occidente, de Bogotá, Bancolombia, AV villas, BBVA, Caja social, Citibank Colombia, Colpatría, Davivienda GNB Sudameris, Popular, Itau Corbanca en las diferentes sedes y sucursales que dichas entidades posean en el país.
2. El embargo y secuestro de los dineros que, a título de compensaciones, gastos de administración y utilidades o cualquier otro concepto deba entregar o girar el consorcio fiduciario SAYP a la accionada COOMEVA EPS.

La solicitud anterior fue resuelta por auto de octubre 03 de 2016, (fls 1541), negando la primera de ellas y decretando la segunda en el sentido de decretar el embargo y retención de los dineros que a título de gastos de administración y utilidades deba entregar o girar el CONSORCIO FIDUCIARIO SAYP a la entidad COOMEVA EPS.

Mas adelante por auto de diciembre 13 de 2017, (fls 1578), se resolvió la solicitud de notificación por aviso a la ejecutada accediendo a la misma y puso en conocimiento de la parte ejecutante el escrito presentado por el ADRES contentivo de la respuesta dada frente a la medida de embargo, frente a lo que la entidad ejecutante presento escrito en el que expone los argumentos por los cuales considera que debe dar cumplimiento a la medida cautelar decretada solicitando igualmente la ampliación del limite impuesto por el juzgado dado que lo cobrado asciende a la suma de \$1.133.108.107.

Radica
Radica

Mas e
COOI
 ejecu

Lueg
 ejecu
 los di
 utilida
 en cu

Dicha
 2019,
 ampli

Ante lo
 apelac
 argume
 encami
 encentr
 que el
 embar
 del ar

Lue
 del
 int
 co

Radicado Único Nacional: 05-001-31-05-003-2015-01380-01
Radicado Interno 068-19

Mas adelante según constancia de folios 1598 se notifica a la demandada EPS COOMEVA el 18 de julio de 2018, presentando contestación a la demanda ejecutiva según escrito de folios 1599 a 1609.

Luego mediante escrito del 14 de diciembre de 2018, (fls 1617 a 1620), la parte ejecutante solicita la ratificación de la medida cautelar decretada respecto de los dineros que debe girar la demandada a título de gastos de administración y utilidades el ADRES solicitando igualmente la ampliación de la misma teniendo en cuenta el valor real de la ejecución.

Dicha solicitud fue resuelta por el juzgado mediante auto del 18 de febrero de 2019, (fls 1621), en el que dispuso abstenerse de ratificar y deniega la ampliación de la medida cautelar solicitada.

Ante lo anterior la parte ejecutante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación mediante escrito del 25 de febrero de 2019, (fls 1622 a 1631), argumentado como sustento a su favor en síntesis que se trata de obligaciones encaminadas a la prestación del servicio público de la salud, para los cuales se concentran destinados legal y constitucionalmente los dineros objeto de cautela, que el ejecutado es una sociedad de naturaleza particular cuyos bienes son embargables sin restricción alguna de cara a lo previsto en el numeral tercero del artículo 594 del C.G.P.

Luego por auto del 27 de febrero de 2019 aclarado por auto del 08 de marzo del mismo año, (fls 1632 y 1635), el juzgado al resolver el recurso de reposición interpuesto decidió mantenerse en la decisión inicialmente adoptada por lo que concedió el recurso de apelación.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

En este orden de ideas, el problema jurídico del asunto que se discute se centra en determinar si es procedente el decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, o si por el contrario le asiste la razón al A Quo al negar la petición por tratarse de cuentas inembargables.

MEVA EPS y por la
rios liquidados sobre
la obligación.

17 (fls 1527 a 1532),
es:

demandados en las
legal, certificados de
COOMEVA ENTIDAD
s de occidente, de
Citibank Colombia,
J Corbanca en las
osean en el país.

compensaciones,
ro concepto deba
mada COOMEVA

2016, (fls 1541),
ntido de decretar
le administración
RIO SAYP a la

), se resolvió la
la misma y puso
por el ADRES
frente a lo que
umentos por los
rtelar decretada
zgado dado que

El alcance y los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la nación, encuentran sustento entre otros en la constitución política, artículo 63 la cual indica lo siguiente:

"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".(subraya de la sala).

Al respecto y de conformidad con lo señalado, la Sala considera que en principio son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, conforme el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que reza:

"Inembargabilidad: Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

"No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetaran en su integridad los derechos reconocidos a terceros con estas sentencias".

Debe tenerse en cuenta que según la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se explicaba por la necesidad de asegurar "la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado", lo que implica que el legislador tiene la facultad para señalar que bienes constituyen o no prenda general de los acreedores y por lo tanto cuales son o no embargables.

Así mismo debe indicarse que el principio de inembargabilidad encuentra acogida desde el punto de vista legal y en la jurisprudencia de las altas cortes como se verá a continuación.

Por su parte la ley 100 de 1993, en su artículo 182 señala con respecto a los ingresos de las EPS que las cotizaciones que recauden dichas entidades pertenecen al sistema general de seguridad social en salud, y el artículo 48 de la Constitución política, en lo atinente para el caso en concreto expresa que

Radicado Único
Radicado Interno
"no se podrá
Seguridad So

Así mismo la
en su artículo
siguientes: "
general de l
General de
(Resalto de

En el misr
derecho fu
25 establ
inembarg
fines difi

Ahora, c
del Sist
Decreto

Confo

Radicado Único Nacional: 05-001-31-05-003-2015-01380-01
Radicado Interno 068-19

"no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella"

Así mismo la ley 1564 de 2012 que se expidió el Código General del Proceso, en su artículo 594 consagró como bienes inembargables entre otros los siguientes: "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." (Resalto de la sala).

En el mismo sentido la ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 25 establece 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"**.

Ahora, con respecto al recaudo de las cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, previó el artículo 05 del Decreto 4023 de 2011 que:

"El recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud se hará a través de dos cuentas maestras que registrarán las EPS y las EOC ante el Fosyga. Las cuentas registradas se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientes de las que manejen los recursos de la entidad. Su apertura y selección de la entidad financiera se hará por la EPS o por la EOC a nombre del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

Una de las cuentas maestras se utilizara exclusivamente para efectuar el recaudo de los recursos de aportes patronales del Sistema General de Participaciones y el aporte de los trabajadores vinculados con las instituciones prestadoras de servicios de salud de naturaleza pública; estos últimos deberán recaudarse a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). Las EPS y las EOC serán las responsables de conciliar el recaudo de los aportes patronales del Sistema General de Participaciones..."

Conforme lo expuesto se entiende que los recursos del sistema de seguridad social en salud que ingresan a las EPS, dada su destinación específica,

ingresan a cuentas maestras ya anunciadas, independientes a las propias de la respectiva entidad, al igual que el dinero que ingresa a las EPS por concepto de la UPC de cada afiliado, los cuales son igualmente de destinación específica e inembargables.

El Decreto Extraordinario 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", en su artículo 19, (Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007), establece que:

ARTÍCULO 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º).

En el mismo sentido el artículo 01 del Decreto reglamentario 1101 de 2007 antes mencionado, precisa que los recursos del Sistema General de Participaciones, (como los destinados para la salud), por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo.

De otro lado, la Ley 715 de 2001, en su artículo 91 expresa que, por su destinación social constitucional, los recursos del Sistema General de Participaciones allí regulados, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, presupuesto este que fue reiterado por el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008.

A pesar de lo anterior como se expresó en sentencia C 1154 de 2008, debe tenerse en cuenta que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos

en la Car
legislativo

según lo
excepcior
obligacion
condicion
oportuno
el respet
excepció
que recc

En tal se
de inem
del SGF
alguna
SGP (e

A pesa
2008,
inemb
excep

¹ La pro
C-546 d
1993, C
T-531 d
² La pro
C-354 c
111 de
crédito:
deben s
meses c
presup
esta cl
provid
sentenc
³ La pr
la Sent
del Có
inemb
sido p
inemb

en la Carta Política **según el postulado que se traía antes del acto legislativo 04 de 2007.**

Según lo expuesto en sentencia C 539 de 2010, la primera de estas excepciones tenía 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 justas¹; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias²; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible³

En tal sentido la Corte había indicado 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)"

A pesar de lo anterior, como dejó sentado la Corte en sentencia C 1154 de 2008, se siguió sosteniendo que la regla general debía seguir siendo "la inembargabilidad de recursos del presupuesto, para permitir sólo excepcionalmente la adopción de medidas cautelares", **aceptando que las**

¹ La providencia en comentario recordó que esta excepción había sido establecida mediante la Sentencia C-546 de 1992, criterio luego reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

² La providencia en comentario recordó que así había sido establecido por esta Corporación en la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea 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". Recordó también la providencia que se viene reseñando, que esta postura jurisprudencial también fue reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

³ La providencia en comentario recordó que esta excepción había sido establecida jurisprudencialmente en la Sentencia C-103 de 1994, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Agregó, que esta posición jurisprudencial había sido precisada en la Sentencia C-354 de 1997, en donde se había explicado que la excepción a la inembargabilidad, en caso de existir títulos ejecutivos emanados del Estado, se explicaba "en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial".

mismas se hacen efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, posición esta que fue además reiterada en sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones.

Así mismo en esta última de las sentencias citadas se expresó frente a inembargabilidad consagrada en el artículo 25 de la ley 1751 de 2015, lo siguiente:

"Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, "la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen 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". Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental".

Partiendo de todo lo descrito para el caso en concreto se puede concluir que la solicitud de medidas cautelares realizada por la parte ejecutante es improcedente en tanto se tratan de dineros destinados a la seguridad social en salud, y según las previsiones normativas y jurisprudenciales en cita estas son inembargables, salvo casos excepcionales los cuales no se aplican en este evento, pues para que ello ocurra es necesario como se advirtió con anterioridad, las medidas pretendidas se hagan efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, caso que no es el presente toda vez que se pretende es el embargo y secuestro de los dineros que el ADRES deba entregar o girar directamente a la sociedad demandada o indirectamente a través de quien esta EPS haya delegado para recepcionar estos a título fiduciario o cualquier otro tipo de operación civil o comercial por concepto de gastos de administración y utilidades conforme a lo dispuesto en

⁴ Cfr. Sentencia C-263 de 1994.

el artículo
decreto 41
social en
ingresan
entidad,
de cada
inembargar

Por tar
pretenc
aunque
afiliado
recurs
dicha

Así la
la par

Sin c

En
y po
PR

PF
er
er

S

el artículo 23 de la ley 1438 de 2011, pues como ya se advirtió, según el decreto 4023 de 2011, se entiende que los recursos del sistema de seguridad social en salud que ingresan a las EPS, dada su destinación específica, **ingresan a cuentas maestras independientes a las propias de la respectiva entidad**, al igual que el dinero que ingresa a las EPS por concepto de la UPC de cada afiliado, los cuales son igualmente de destinación específica e inembargables.

Por tanto, concluye la sala que el embargo de los dineros y cuentas pretendidos por la parte ejecutante no puede aplicarse en el presente caso, aunque lo que se pretenda sea el pago de servicios de salud prestados a los afiliados de la EPS ejecutada, pues las normas sobre inembargabilidad de los recursos destinados a la salud son taxativas, y en ninguna de ellas se consagra dicha excepción.

Así las cosas, se CONFIRMARÁ el auto traído en apelación del apoderado de la parte ejecutante.

Sin costas en esta instancia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, EL TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN, EN SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL, RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto impugnado de fecha y origen conocidos, emitido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Medellín, por lo dicho en la parte motiva de la providencia.

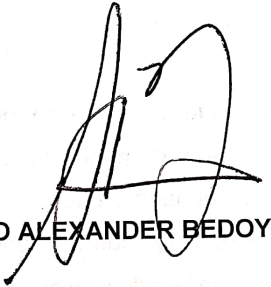
SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

Radicado Único Nacional: 05-001-31-05-003-2015-01380-01
Radicado Interno 068-19

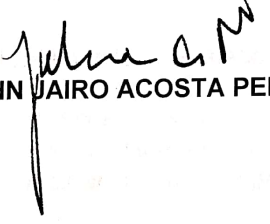
Déjese copia de lo resuelto en la Secretaría de la Sala y, previa su anotación en el registro respectivo, DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de procedencia.

Lo resuelto se notifica por ESTADOS. Se declara cerrada la audiencia y en constancia se firma por los que en ella intervinieron.

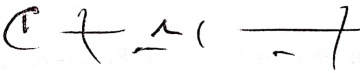
Los Magistrados,



HUGO ALEXANDER BEDOYA DÍAZ

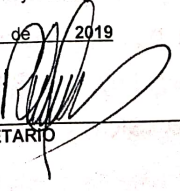


JOHN JAIRO ACOSTA PEREZ



FRANCISCO ARANGO TORRES

Certifico que el auto anterior fue notificado por
ESTADOS N° 104 fijados hoy en la secretaría de
este Tribunal, a las 8 a.m.
Medellín, 19 JUNIO de 2019



SECRETARIO

REPÚBLICA DE COLOMBIA
JUZGADO PRIMERO PROMISCO MU



LA DORADA CALDAS

Ocho (08) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

DECISIÓN

Se profiere sentencia en la acción de tutela instaurada por la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S. NIT 901.093.846-0 representada legamente por el Representante legal para asuntos judiciales Dr. YEZID ANDRÉS VERBEL GARCÍA identificado con cédula de ciudadanía 1.047.397.693 expedida en Cartagena, contra la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA y BANCO BANCOLOMBIA, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, petición, a la salud, a la vida y a la seguridad social de los usuarios afiliados al sistema de salud.

PARTES

Acciona la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S. NIT 901.093.846-0 representada legamente por el Representante legal para asuntos judiciales Dr. YEZID ANDRÉS VERBEL GARCÍA identificado con cédula de ciudadanía 1.047.397.693 expedida en Cartagena, quien recibe notificaciones en la carrera 19 A # 78-80 piso 2 de la ciudad de Bogotá y en el correo electrónico de notificaciones judiciales tutelas@ecoopsos.com.co y mibohorquez@ecoopsos.com.co, legitimada en la causa por activa según el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

Como sujeto pasivo de la acción asume la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, acorde al artículo 5º ibídem, al atribuírsele la vulneración de derechos fundamentales, en el preciso asunto los derechos al trabajo y al mínimo vital. (Legitimación en la causa por pasiva).

Se vincularon a la acción a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

COMPETENCIA

Según el artículo 37 del Decreto Especial 2591 de 1991 y el artículo 1º del Decreto 1382 del 12 de julio de 2000, el juzgado es competente para tramitar la acción de protección constitucional planteada.

HECHOS

Expone la accionante la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S., que:

"...PRIMERO: La EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S., es una persona jurídica de naturaleza privada dedicada a actuar como entidad promotora de salud del

régimen subsidiado dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), constituida por documento privado del 09 de noviembre de 2016 inscrito en la Cámara de Comercio de Bogotá el 04 de julio de 2017 con el número 02239076 del libro IX.

SEGUNDO: *Para cumplir el objeto social y constitucional para el cual fue creada, ECOOPSOS EPS S.A.S. es destinataria de los recursos económicos que la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) distribuye por cada afiliado, lo que dentro del sector salud se denomina UPC (Unidad de Pago por Capitación), dineros que han sido definidos por los órganos de control, las autoridades de vigilancia y la misma ley como de naturaleza parafiscal e inembargable.*

TERCERO: *Adicionalmente, la EPS accionante cuenta con recursos económicos que provienen de la misma actividad de cobertura y garantía de acceso a los servicios de salud de sus afiliados, por ejemplo, recursos provenientes de la liquidación mensual de afiliados, los obtenidos por esfuerzo propio, aquellos provenientes del cruce de cuentas con las ARL correspondiente a reembolsos por la prestación de servicios de salud e incapacidades derivadas de accidentes laborales y enfermedades profesionales; recursos para actividades de promoción y promoción de los afiliados de la EPS (Salud Infantil, Jóvenes saludables, salud cardiovascular, maternidad segura saludable), los de cobro de cartera morosa de empleadores, recobros de alto costo, recaudo de copagos y cuotas moderadoras, entre otros.*

CUARTO: *Los recursos de los que anteriormente se habló y que son asignados a ECOOPSOS EPS S.A.S. son administrados y distribuidos por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), quien ordena su apropiación a las EPS a través del proceso de compensación, depositando estos recursos en las **cuentas maestras** que deben ser obligatoriamente creadas por las entidades aseguradoras en salud para este único fin. A su vez ECOOPSOS EPS S.A.S. debe realizar una adecuada distribución de los dineros asignados para satisfacer las diferentes obligaciones que a su cargo mantiene, no solamente con los afiliados o con su red de prestadores sino con su operación propia.*

QUINTO: *En consecuencia, a pesar de aparecer las referidas cuentas maestras registradas a nombre de ECOOPSOS EPS S.A.S. en las entidades bancarias en las que se confió su depósito, **estas NO SON cuentas de recursos propios de la EPS; ni tampoco se pueden considerar utilidades de la entidad**, pues los dineros en ellas consignados corresponden, según se explicó previamente, a los **APORTES** al Sistema de Salud y posterior **UPC** que el Estado Colombiano a través de ADRES reconoce a cada EPS para atender todos los servicios de salud PBS y NO PBS, actividades de promoción y prevención, incapacidades y licencias de maternidad o paternidad a la población afiliada.*

SEXTO: *Desde el 28 de diciembre de 2017 ECOOPSOS EPS S.A.S. se encuentra sometida a una medida preventiva de vigilancia especial impuesta por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD prorrogada recientemente por un período de seis (6) meses mediante la Resolución No. 006355 de junio de 2021; en consecuencia, desde la imposición de dicha medida las Unidades de Pago por Capitación que le eran reconocidas a la EPS, **deben ser giradas de manera directa, como mínimo en un 85% a los prestadores de servicios de salud de la red activa de la EPS, sin que medie apropiación de recurso alguno por parte de esta.***

SÉPTIMO: *La **E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX** del municipio de La Dorada, Caldas, al parecer prestó servicios de salud a afiliados de la EPS por lo cual generó y radicó facturación ante ECOOPSOS EPS S.A.S como Entidad Responsable de Pago (ERP) y al evidenciar una supuesta falta de pago sobre los saldos aparentemente radicados decidió iniciar una actuación administrativa de cobro coactivo en el año 2017 mediante acto administrativo por el cual libró mandamiento de pago a su favor por la suma de **NOVECIENTOS CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS SETENTA PESOS (\$958.079.270)** por concepto de saldos presuntamente adeudados.*

OCTAVO: *Una vez se notificó el acto contentivo del mandamiento de pago por parte de la institución ejecutante, hoy accionada, a la Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS S.A.S., esta procedió en debida forma a presentar las excepciones correspondientes y en los términos del Estatuto Tributario que rige esta clase de actuaciones por remisión expresa de la*

Ley 1066 de 2006. En dicha contestación se expuso uno por uno el estado de los saldos cobrados por la institución accionada y se remitieron los fundamentos facticos y jurídicos que sustentaban la improcedencia de la acción de cobro; actuación que fue surtida por mí representada el **02 de agosto de 2017**.

DÉCIMO: La **E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX** profirió acto administrativo que resolvió las excepciones radicadas mediante Resolución 2126 del 1 de septiembre de 2017, accediendo parcialmente a ellas, no obstante dicha actuación fue notificada a la ejecutada, hoy accionante, hasta el **16 de octubre de 2020** esto **es 3 años después** de la radicación de las excepciones, sobrepasando de manera grosera y evidente el término que el artículo 832 del Estatuto Tributario dispone para que el funcionario competente decida sobre las excepciones presentadas por el deudor, esto es **DENTRO DEL MES SIGUIENTE A SU PRESENTACIÓN**; lo que constituye una flagrante vulneración al derecho fundamental del debido proceso de mí representada por la inobservancia de la accionada sobre los términos y plazos perentorios que la norma ha creado para las actuaciones procesales administrativas y judiciales.

DÉCIMO PRIMERO: A pesar de lo anterior, ECOOPSOS EPS S.A.S. intentó realizar los acercamientos correspondientes dentro de la relación normal entre los actores del sistema sin obtener respuesta positiva por parte de la institución y en cambio el 30 de junio de 2021 mí representada recibió correo electrónico por parte de la entidad bancaria accionada **BANCOLOMBIA S.A.** en el que comunicaba la recepción de un oficio de embargo proveniente de la **E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX** en curso del proceso coactivo por esta iniciado en contra de la accionante.

DÉCIMO SEGUNDO: A pesar del principio de inembargabilidad de los recursos que custodia la entidad bancaria **BANCOLOMBIA S.A.** en las cuentas maestras de mí representada, la accionada ejecutó la orden de embargo y retuvo los dineros argumentando escuetamente en el correo electrónico referido en el numeral anterior, lo siguiente: "Nos permitimos informar que hemos recibido oficio de embargo N3672021 emitido por ESE HOSPITAL SAN FÉLIX LA DORADA por valor de \$ 703.000.000. Teniendo en cuenta que se trata de un oficio que contiene el fundamento legal que justifica la afectación de recursos inembargables, se procede con la aplicación de la medida \$703.000.000 de la siguiente manera: Cuenta Ahorros No: 3188575021, 3188575659, 3195625530."

DÉCIMO TERCERO: A pesar del principio de inembargabilidad de los recursos que custodia la entidad bancaria **BANCOLOMBIA S.A.** en las cuentas de mí representada, la accionada ejecutó la orden de embargo y retuvo los dineros sin exponer el fundamento legal que el Código General del Proceso exige para resolver de manera excepcional aplicar un embargo sobre dineros públicos de naturaleza inembargable como lo son los que administra la EPS accionante en la mayoría de sus productos bancarios, actuación que vulnera no solamente el ordenamiento legal y constitucional de nuestro país sino que afecta directamente los derechos fundamentales a la **VIDA**, la **SALUD** y la **SEGURIDAD SOCIAL** de los afiliados al sistema de salud a través de ECOOPSOS, pues la retención de estos recursos retrasan, obstaculizan e impiden el cumplimiento de las funciones que como entidad aseguradora tiene con todos los actores del sistema.

DÉCIMO CUARTO: Una vez enterada de la situación descrita, la Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS S.A.S. radicó el 22 y 27 de julio de 2021 solicitudes ante la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX con el fin de depurar la cartera y poner fin al proceso administrativo de cobro que ha manejado la institución accionada de manera arbitraria y por fuera de todos los términos y plazos establecidos por la norma para este tipo de actuaciones, peticiones sobre las cuales a la fecha de presentación de esta acción la E.S.E. no ha dado respuesta de ninguna manera y a ninguno de los medios de notificación de la EPS; vulnerando así el derecho constitucional de petición de la accionante.

DÉCIMO QUINTO: Las conductas descritas por las accionadas se encuentran revestidas de una manifiesta oposición a la Constitución y la ley, atentan contra el interés público y social a través de la interrupción del flujo de recursos para las instituciones prestadoras del servicio a nivel nacional adscritas a la EPS, existe una falta de competencia funcional de la ESE accionada para ejercer la facultad de cobro coactivo, se configura la inexistencia de una

obligación clara, expresa y exigible a favor de la ESE , se violenta el principio de legalidad de los actos administrativos emitidos por la ESE al carecer de una real motivación y existir falsa motivación en los argumentos para su emisión; se violenta el derecho fundamental del debido proceso de la EPS, entre otras más actuaciones fiscales, penales y disciplinarias que serán expuestas ante los respectivos entes de control y vigilancia..."

PRETENSIONES

Pretende la peticionaria con la acción lo siguiente:

"...PRIMERA: Tutelar los derechos fundamentales individuales y colectivos a la **SALUD, VIDA y SEGURIDAD SOCIAL** de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud afiliados a través de **ECOOPSOS EPS S.A.S.** y en virtud de ello se sirva **ORDENAR** al **E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX.** que decrete el levantamiento inmediato de las medidas cautelares en contra de los recursos que administra **ECOOPSOS EPS S.A.S.**

SEGUNDA: Tutelar los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO y PETICIÓN** de la **EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S.** y en virtud de ello se **ORDENE** al **E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX.** que resuelva las peticiones radicadas por ECOOPSOS EPS S.A.S. desde el mes de julio de 2021 y que a la fecha no han sido atendidas por la accionada, encontrándose ya por fuera del término otorgado por la norma para ello.

TERCERA: Tutelar los derechos fundamentales individuales y colectivos a la **SALUD, VIDA y SEGURIDAD SOCIAL** de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud afiliados a través de **ECOOPSOS EPS S.A.S.,** y en virtud de ello se sirva **ORDENAR** a **BANCOLOMBIA S.A.,** la liberación inmediata de los dineros que tienen bloqueados por cuenta del embargo oficiada por el **E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX.** Al tornarse dicha actuación como ilegal y violatoria de los derechos aquí deprecados..."

Como medida provisional solicitó:

"... Para evitar un perjuicio irremediable y asegurar la efectividad de los derechos sustanciales aquí alegados, ante la inminente paralización de la operación de ECOOPSOS EPS S.A.S., con ocasión al embargo ordenado por el E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX. sobre los recursos inembargables que administra mí representada que, entre otras circunstancias afectan los recursos destinados a cobertura y garantía del acceso por parte de los afiliados a los servicios de salud y el mismo funcionamiento de la EPS; así como por la inobservancia que ha tenido la institución accionada del procedimiento especial que cobija el proceso administrativo de cobro coactivo al NO RESOLVER SOBRE LAS EXCEPCIONES propuestas desde el mes de febrero de 2021 en el término perentorio que la ley establece, solicito a su despacho que se de aplicación al artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 y se ordene como MEDIDA PROVISIONAL ante el inminente perjuicio irremediable que deviene la parálisis administrativa en la que esta incurso la EPS; mientras se resuelve la presente acción de tutela, LA SUSPENSIÓN de las ordenes de embargo y retención proferidas por el E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX en oficio D-367-2021 del 26 de mayo de 2021 y se le ordene DESISTIR de la aplicación de dichas medidas cautelares en contra de la EPS.

Igualmente, que se ORDENE a BANCOLOMBIA S.A. la liberación inmediata de los dineros que a la fecha mantiene bloqueados o retenidos por cuenta de la orden de embargo oficiada por el E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX. al tornarse dicha actuación como ilegal y violatoria de los derechos aquí deprecados..."

DERECHOS FUNDAMENTALES
PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La demandante EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S., considera como vulnerados por la accionada -E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA- los derechos fundamentales al debido proceso, petición, a la salud, a la vida y a la seguridad social de los usuarios afiliados al sistema de salud, consagrados la Constitución Política.

PRUEBAS DOCUMENTALES APORTADAS
POR LA DEMANDANTE

- a) Copia del mandamiento de pago 004 del 01 de junio de 2017 proferida por La E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA.
- b) Copia del oficio con radicado D-367-2021 remitido por la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX a BANCOLOMBIA S.A., solicitud medida de embargo.
- c) Copia de la comunicación enviada por parte de ECOOPSOS EPS S.A.S. a Bancolombia
- d) Copia del correo electrónico remitido por BANCOLOMBIA.
- e) Copia de notificación de la Resolución 2126 de 2017.
- f) Certificado de inembargabilidad de cuentas maestras, proferida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES).
- g) Certificado de existencia y representación legal de la Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS S.A.S.
- h) Copia de respuesta queja Superfinanciera, emitida por Banco Bancolombia.

ACTUACIÓN PROCESAL

La acción de tutela correspondió por reparto el día 27 de agosto del año en curso, por auto de la misma calenda, se dispuso su admisión, se notificaron las partes; se ordenó oficiar a las entidades demandadas y vinculadas, para que en el término de dos días rindieran informe sobre el asunto, además se accedió a la medida cautelar solicitada así:

"...DECRETAR la medida provisional con fundamento en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991, como consecuencia, **se ORDENA** al vinculado BANCO BANCOLOMBIA, que procedan de inmediato a **ABSTENERSE** de disponer de los saldos existentes o cualquier suma de dinero que posteriormente sean consignados en las Cuenta Ahorros No: 3188575021, 3188575659, 3195625530 embargadas por cuenta del proceso de cobro coactivo No. 04 del año 2017 Ejecutado EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S. Nit. 901.093.846-0 Ejecutante E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA; esto es no disponer de la entrega al ejecutante E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA ni devolución de los mismos al ejecutado EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S. Nit. 901.093.846-0 hasta que no se decida de fondo la acción constitucional, de lo que deberá informar la entidad bancaria inmediatamente reciba comunicación...".

En la misma providencia se vinculó a BANCO BANCOLOMBIA, a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

RÉPLICA DE LA DEMANDA

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

-CONTRALORA DELEGADA PARA EL SECTOR SALUD-

La entidad en su respuesta refiere que los hospitales y clínicas del país, en especial los públicos, son la base de todo nuestro sistema de salud, puesto que son ellos los que atienden a la población del país. Por lo que si las EPS incumplen con los pagos de los servicios de salud, entran en crisis y no tienen como sostener su infraestructura, técnica, humana y física.

Refiere que observa por parte de la accionante, una argumentación jurídica inexacta frente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y que el Despacho decretó una medida provisional, por lo que estarán pendientes de su decisión final y de cómo se pueden ver afectados los recursos de la salud, frente a la posibilidad de liberar recursos específicos de la salud a favor de una EPS que no está cumpliendo con sus obligaciones.

Observa que en el presente caso, se trata de un cobro coactivo adelantado por una ESE, por lo que es un procedimiento administrativo demandable ante la jurisdicción contencioso administrativa en los términos del CPACA y que puede ser sujeto de suspensión el mandamiento de pago por parte del juez natural, que en este caso es el juez contencioso administrativo, el cual considera no se debe eludir.

En lo que respecta a ese órgano de control, no existe omisión alguna de las funciones, son asuntos que no pueden ser resueltos por la entidad de control, de conformidad con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, en la medida de que no ejerce sobre las instituciones, ni sobre las decisiones administrativas adoptadas, capacidad coercitiva alguna.

Además, si bien existe una protección legal frente a la inembargabilidad de los dineros de la salud, existe una posición jurisprudencial constitucional en lo referente a las excepciones de inembargabilidad de dichos recursos; en la medida que están afectas a la prestación del servicio.

Refiere que no es procedente intervención alguna de la CGR, en virtud de la autonomía que posee cada entidad del estado, en la que cada una, ejerce sus atribuciones dentro del propio espacio o ámbito que le ha sido señalada por la Constitución y la ley, por lo que ninguna puede invadir la órbita de la otra.

Finalmente solicita que se desvincule a la Contraloría General de la República de la presente acción de tutela, pues la situación de la cual se solicita el amparo constitucional no comporta ni una violación por parte de la entidad ni hace parte del ámbito de sus competencias, siendo improcedente la presencia de la Contraloría General de la República – CGR, en atención a sus funciones.

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

La vinculada en su respuesta refiere que La SFC, "*(...) carece de competencia para determinar la procedencia o improcedencia de una orden de embargo emanada de un juez, pues es propio de la autoridad judicial, cuando se trata de procesos de ejecución, determinar la suficiencia o idoneidad del título ejecutivo, librar el correspondiente mandamiento de pago, ordenar y hacer efectivas las medidas ejecutivas requeridas, previa definición de la procedencia del embargo, según la naturaleza jurídica de los bienes, resolver las peticiones de desembargo que formulen las partes y realizar los demás actos procesales propios de un proceso de esta naturaleza (...)*".

En armonía con lo anterior, ha sido reiterada la posición de ese Ente de Control y Vigilancia, en el sentido de indicar que *"(...) es a la autoridad que decrete una medida cautelar que afecte recursos de naturaleza inembargable (no a esta Superintendencia), a la cual le corresponde pronunciarse, en cada caso, y en el proceso bajo su dirección, si de este resulta aplicable alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad instituida sobre tales recursos (...)"*

Señala que esa Superintendencia ha impartido a sus vigiladas diversas órdenes relacionadas con el deber que les asiste de respetar a las autoridades y colaborar con la justicia, por ello en el numeral 5.1 Capítulo I del Título IV de la Parte Primera de la Circular Básica Jurídica 029 de 2014, dispuso un procedimiento para el cumplimiento de órdenes de embargo.

En concordancia con lo anterior, el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero dispone que: *"las sumas depositadas en depósitos electrónicos a los que se refiere el artículo 2.1.15.1.1. del Decreto 2555 de 2010 o en la sección de ahorros no serán embargables hasta la cantidad que se determine de conformidad con lo ordenado en el artículo 29 del Decreto 2349 de 1965."*

De otro lado, en relación con el tema de inembargabilidad, la Superintendencia se ha pronunciado a través de los conceptos No. 2011014399-003 y 2017072787-004, de los cuales se resaltan los siguientes apartes, respectivamente:

"se considera que deberá sumarse el saldo existente en cada una de ellas, y el monto que exceda podrá ser objeto de medida cautelar".

*"(...) el procedimiento se aplica sobre las cuantías que no estén cobijadas por el beneficio de inembargabilidad, lo cual significa que el monto cubierto con dicho beneficio no puede quedar afectado con la orden de embargo en virtud de las disposiciones legales que ordenan la prerrogativa.
(...)"*.

Como colofón de lo anterior, se puede concluir que el beneficio de inembargabilidad cobija a los depósitos de ahorro constituidos en las secciones de ahorro de un establecimiento bancario, y por lo tanto, deben sumarse los saldos existentes en cada una de las modalidades de ahorro y el valor resultante que supere el señalado para el beneficio sería objeto de embargo.

Así mismo, mediante la Circular Externa 022 del 9 de octubre de 2018 se adiciono el numeral 4 al Capítulo XXIII de la Circular Básica Contable y Financiera, mediante el que se instruyó a las entidades vigiladas para que: i) implementen mecanismo encaminados a contar con medidas, controles y sistemas para que sus funcionarios acaten, atiendan y den respuesta a los mandatos judiciales y administrativos de forma completa y conforme a lo establecido en la ley; ii) capaciten a su recurso humano con el fin de que este actualizado respecto de las normas y procedimientos aplicables para este asunto y; iii) para que den estricta observancia a los límites de inembargabilidad y de las medidas para que la aplicación de las mismas no exceda el monto ordenado.

Igualmente, a través de la Carta Circular 65 del 2018, en atención a lo dispuesto en la Circular No. 14 del 8 de junio de 2018 emitida por la Procuraduría General de la Nación, este Organismo de inspección, vigilancia y control recordó a sus vigiladas el marco normativo vigente en materia de bienes inembargables, especialmente el procedimiento establecido en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., así como lo establecido en el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema

Financiero, relacionado con los límites de inembargabilidad para las secciones de ahorros.

De otro lado, señala que mediante la Carta Circular No. 67 del 8 de octubre de 2020, esta Superintendencia divulgó los montos actualizados de los beneficios de inembargabilidad, los cuales quedaron así:

"1. El de inembargabilidad de las sumas depositadas en la sección de ahorros y en depósitos a los que se refiere el artículo 2.1.15.1.1. del Decreto 2555 de 2010, hasta treinta y ocho millones ciento noventa y tres mil novecientos veintidós pesos (\$38.193.922) moneda corriente.

2. El de las sumas depositadas en: los depósitos a los que se refiere el artículo 2.1.15.1.1. del Decreto 2555 de 2010, la sección de ahorros, en cuentas corrientes, en cualquier otro depósito y en dineros representados en certificados de depósito a término y en cheques de gerencia, las cuales podrán entregarse directamente al cónyuge sobreviviente, compañero o compañera permanente, herederos o a uno u otros conjuntamente, sin necesidad de juicio de sucesión, hasta sesenta y tres millones seiscientos cincuenta y seis mil quinientos treinta pesos (\$63.656.530) moneda corriente.

Los límites señalados rigen del 1 de octubre de 2020 al 30 de septiembre de 2021."

No obstante lo anterior, se considera oportuno aclarar que los procesos de cobro coactivo que son adelantados por "las entidades públicas definidas en el parágrafo del artículo 104" de la Ley 1437 de 2011, según lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1066 de 20063, se rigen conforme al procedimiento descrito en el Estatuto Tributario y en lo que respecta al límite de inembargabilidad, es esta última norma, la que en el artículo 837-1 establece lo siguiente:

"Para efecto de los embargos a cuentas de ahorro, librados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dentro de los procesos administrativos de cobro que esta adelante contra personas naturales, el límite de inembargabilidad es de 510 UVT, depositados en la cuenta de ahorros más antigua de la cual sea titular el contribuyente."

Finalmente, señala que las entidades vigiladas por esta Superintendencia no deben aplicar embargos sobre los recursos que previamente sus clientes han informado tiene la naturaleza de inembargables, sin embargo, tal como lo establece el parágrafo del artículo 594 ibidem, en caso de que la autoridad judicial o administrativa insista en la aplicación de la medida, esta deberá ser acatada por el destinatario conforme al procedimiento descrito en dicha norma.

Informa que una vez revisadas las bases de datos del Sistema de Gestión Documental -SOLIP, que contiene los trámites adelantados por esa Superintendencia, se encontró antecedente de reclamación relacionada con los hechos de la acción de tutela presentada por la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS SAS, radicada con el número: 2021117477-000-000 del 24 de mayo de 2021, El trámite se dio por finalizado el 10 de agosto de 2021.

Refiere que la Superintendencia no se encuentra legitimada en la causa por pasiva para ser sujeto de la presente acción por cuanto no tiene relación alguna con los

intereses que se discuten y no ha vulnerado, menos aún amenazado derecho fundamental alguno del accionante.

En tal sentido, en aplicación del presupuesto de legitimidad en la causa por pasiva el cual señala que las obligaciones jurídicas son exigibles respecto de quien se encuentra expresamente llamado por la ley o el contrato a responder por ellas, así como la coincidencia entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama, esa Superintendencia considera que no tiene ningún vínculo en el asunto de ciernes toda vez que no está vulnerando ninguno de los derechos invocados por la sociedad Promotora de Salud accionante, ni es la llamada a reconocer los derechos u obligaciones solicitados por la misma.

Por lo que la acción de tutela está llamada a fracasar respecto de la Superintendencia Financiera de Colombia como quiera que no existe un interés jurídico susceptible de ser resarcido por ella.

E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA

La accionada en su respuesta refiere que ECOOPSOS EPS además de los recursos girados por el ADRES, recibe pagos por concepto de los afiliados del régimen contributivo, ingresos de explotación, cuotas de recuperación, ingresos de libre destinación y demás.

Aunando en lo anterior, se tiene que no es cierto que la naturaleza de los recursos de ECOOPSOS EPS sean inembargable, por cuanto están sujetas a las excepciones, debidamente sustentadas para la inembargabilidad de los recursos del SGSSC; precisa, que, ha sido el Ministerio de Salud y de la Protección Social, quien de acuerdo a las funciones que se le han sido asignadas por la Constitución y la Ley, ha efectuado pronunciamiento al respecto por medio de la circular 000024 del día 25 de abril del año 2016; en la cual indico, entre otras cosas, lo siguiente:

"Que la Corte Constitucional en Sentencia como la C- 1154 de 2008 y C- 539 de 2010, al ponderar el postulado de la inembargabilidad del Sistema de Participaciones con otros mandatos y garantías también de rango constitucional, ha considerado que el mismo no opera como regla sino como principio y que por ende, no tiene carácter de absoluto, es decir que admite excepciones, a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) -el pago de sentencias judiciales para, garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible..."

Aunando en lo anterior, se tiene que las EPS, deben ejercer una adecuada administración de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, por lo tanto, las mismas deben asumir el pago de las facturas que se expidan entorno a las prestaciones de servicios de salud brindadas por las Empresas Sociales del Estado, conforme a los requisitos de radicación facturación y pago de las mismas, para el caso en particular, la mora injustificada en el pago de los servicios prestados, violentan latentemente la garantía del acceso a las prestación de servicios de salud de sus afiliados y los usuarios de la E.S.E Hospital San Félix

Refiere que se evidencia claramente con la apertura del proceso de cobro coactivo No. 004 de 2017 adelantado por la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX que ECOOPSOS EPS no ha realizado una adecuada distribución de sus recursos y pago oportuno, toda vez que se

evidencia la mora en el pago por concepto de facturas de servicios de salud prestados por la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA.

Que dichas cuentas que poseen recurso de ECOOPSOS EPS, no tiene el carácter absoluto de inembargables.

Precisa que la facturación contenida en el proceso de cobro coactivo, fueron expedidas en virtud de la real prestación de servicios en salud dada a los afiliados de ECOOPSOS EPS, y el cobro coactivo No. 004 de 2017 se inició por la mora en facturas pendiente de pago con anterioridad a dos años de su radicación ante la EPS según consta en el expediente administrativo.

Manifiesta que de conformidad con el registro contenido en el expediente administrativo de cobro coactivo No. 004 de 2017, se tiene que la resolución No. 2126 de 2017, fue notificada en debida forma desde el año 2017, conllevando con esto varios intentos de notificación desde el año 2017, 2018 y 2020 remitiendo citación a notificación personal del acto administrativo por medio del cual se resuelven el recurso de reposición a modo de excepciones presentado por ECOOPSOS EPS contra el mandamiento de pago No. 004 de 2017, surtiendo efectos los esfuerzos dados por la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX el día 15 de octubre de 2021, día en el cual desde el correo electrónico tutelas@ecoopsos.com.co se remite solicitud de notificación electrónica de la resolución No. 2126 de 2017 por parte del señor YESID ANDRÉS VERBEL Representante Legal para asuntos judiciales de ECOOPSOS EPS S.A.S.

Conforme a lo anterior y a la negativa de ECOOPSOS EPS S.A.S no le es dable asegurar que la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX no cumplió con los términos establecidos en el artículo 832 de Estatuto Tributario, toda vez, que las actuaciones desplegadas por la Entidad, se enmarcaron siempre en el respeto por el derecho al debido proceso y derecho de defensa y contradicción que le asiste a ECOOPSOS EPS S.A.S, toda vez que frente a la resolución No. 2126 de 2017 que resuelve las excepciones propuestas por ECOOPSOS procedía el recurso de reposición conforme a lo establecido por el artículo 834 del Estatuto Tributario, sin embargo e un actuar descuidado o dejado al azar de ECOOPSOS EPS la Resolución No. 2126 de 2017 quedó ejecutoriada, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 8292 en su numeral 2 del Estatuto Tributario, el día viernes 04 de diciembre de 2020, por no haberse interpuesto recurso por parte de EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS S.A.S, dentro de los términos legales para proceder con el mismo, es decir 30 días, los cuales empezaron a correr el día lunes 19 de octubre de 2020, toda vez que la notificación de la mencionada resolución se surtió el día viernes 16 de octubre de 2020.

Informa que se desconoce la comunicación recibida por el accionante por parte de BANCOLOMBIA. Sin embargo, a la fecha los dineros objeto de medida de embargo se encuentran CONGELADOS y no han sido puestos a órdenes del despacho.

Adicionalmente se informa que el día 01 de septiembre se radico en la entidad bancaria BANCOLOMBIA solicitud de reducción de embargo solicitado dentro del proceso de cobro coactivo No. 004 de 2017, disponiendo la suma liberada y/o los remanentes a favor de ECOOPSOS EPS.

Manifiesta que las actuaciones administrativas, adelantadas por la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX, están debidamente enmarcadas dentro de la excepción que estipula la procedencia de embargo frente a los recursos del Sistema General de Participaciones, la cual se configura frente a *"los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible"*, en virtud de las prerrogativas constitucionales y

legales que le otorgan dicha competencia, además que el decreto de la medida cautelar se da en presencia de algunas de las reglas que excepcionalmente permiten la aplicación de la medida cautelar, lo que en el presente caso exige el análisis de la situación y la observancia estricta del mandato legal contenido en el artículo 594 del Código General del Proceso, siendo así como de la entidad destinataria de la medida está facultada para exigir que la misma se le de aplicación efectiva de conformidad con las excepciones previstas.

Precisa que es cierto que ECOOPSOS EPS S.A.S remitió correo electrónico a la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX solicitando aclaración de pagos respecto del proceso de cobro coactivo No. 04 de 2017, sin embargo, no es cierto que la Entidad haya ejercido su facultad de apertura procesos de cobro coactivo de forma arbitraria, por el contrario pese a la negativa de ECOOPSOS EPS S.A.S de notificarse la Entidad realizó todos los esfuerzos por lograr en feliz término la notificación de la resolución No. 2126 de 2017 para que estos ejercieran su derecho de defensa y contradicción.

Aunando en lo anterior, indica que la solicitud radicada por ECOOPSOS EPS S.A.S el día 22 de julio del año en curso, se le dio respuesta el día 31 de agosto de 2021, por ende, no es cierto que se haya vulnerado el derecho de petición, toda vez que la normatividad vigente que rige la materia y las normas de orden superior que complementan la ley 1755 de 2015 la cual se complementa con el artículo 5 del decreto 491 de 2020, la Entidad cuenta con un término de 30 días hábiles para dar trámite oportuno a la petición elevada, finalizando dicho término el día 06 de septiembre del año en curso.

Informa respecto de la facultad de iniciar procesos administrativos de cobro coactivo de la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX, de conformidad con el contenido del artículo 98 de la ley 1437 de 2011, donde se estableció el deber de recaudo y prerrogativa del cobro coactivo de las entidades públicas, lo cual permite que las mismas cobren las obligaciones que existen a su favor y que consten en documentos que presten mérito ejecutivo, la E.S.E Hospital San Félix, en uso de las sus facultades Constitucionales y Legales, y con el fin de hacer efectivo el pago de las acreencias a su favor; en el año 2017 da inicio al proceso de implementación del Procedimiento Administrativo Coactivo para Entidades Estatales que se encuentra reglamentado en el Título VI de la Ley 1437 de 2011 y la Constitución Política; en especial en los artículos 2, 209 y 365 de la carta, en el Decreto 624 de 1989, la Ley 100 de 1993, la Ley 1066 de 2006, el Título IV de la Ley 1437 del año 2011 y la Ley 1564 del año de 2012. Normatividad que faculta a las Entidades Públicas con el fin de hacer efectivo el pago de las acreencias a su favor; por consiguiente, es claro que las Empresas Sociales del Estado, es decir el Hospital San Félix cuentan con la facultad de adelantar estos trámites administrativos.

Que, en este punto la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX tiene toda la facultad legal para adelantar el cobro de las obligaciones, contenidas en Resoluciones que contengan una obligación clara, expresa y exigible, a voces del artículo 422 y 469 del Código General del Proceso.

Se tiene que, en el presente caso, la discusión no se centra en una verdadera vulneración de derechos fundamentales por parte de la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX, se enfoca más en una errónea interpretación del proceso de cobro administrativo y que el mismo sea culminado por vía de tutela, sin ser dicho mecanismo el previsto para pronunciarse respecto de los actos administrativos expedidos por la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX en el curso del proceso de cobro coactivo No. 004 de 2017.

Bajo ese entendido, acudir a la garantía constitucional de la acción de tutela, con el fin de obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no es idóneo para

el presente caso, por cuando la misma no procede, a no encontrarse un derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues como ya se esbozó anteriormente estamos hablando de un proceso administrativo correspondiente de resolver dentro de los términos de la resolución No. 534 de 2017 y el Estatuto tributario.

De otro lado refiere que en ningún caso la acción de tutela puede reemplazar a la jurisdicción, ni hacer las veces de un mecanismo judicial alternativo o similar general de los recursos y las acciones judiciales ordinarias (como la demanda, querella, queja, recursos de apelación o reposición, entre otros).

Refiere que el accionante, deben hacer uso de todos los recursos ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se debe impedir el uso indebido de este mecanismo constitucional como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

Por ende, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial, siendo medios de defensa idóneos y eficaces, no es procedente aplicar el principio de subsidiariedad, aunando en ello no se ha previsto un perjuicio irremediable, por encontrarse el proceso administrativo de cobro coactivo vigente y en espera de la aplicación de los pagos totales de las obligaciones adeudadas por ECOOPSOS EPS

La procedencia de la tutela en estos asuntos como mecanismo preferente, no se ha justificado dado que, existe un mecanismo para resolver las pretensiones de los accionantes, los cuales no fueron ejercidos en debida forma dentro del término legal aportado, teniendo en cuenta que el proceso de cobro coactivo No. 004 de 2017 se adelanta desde el año 2017. En síntesis, la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, para el caso concreto, implican, en principio, la improcedencia del amparo.

Además, por regla general, la acción de tutela no procede para controvertir la validez ni la legalidad de los actos administrativos, en razón a que, la naturaleza residual y subsidiaria de este mecanismo constitucional impone al ciudadano la carga razonable de acudir previamente, a través de los respectivos medios de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con el fin de solucionar conflictos con la Administración y proteger los derechos de las personas.

Los actos administrativos que se expidan dentro de la administración, se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el evento en que fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Es así que, siempre y cuando no se haya declarado de forma contraria por los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa, los actos administrativos que se susciten dentro de la administración, se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes para ello en consecuencia, el proceso de cobro coactivo No. 004 de 2017, se presume legal mientras no hayan sido anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Refiere que los Títulos Ejecutivos que sirvieron de base para el inicio del procedimiento administrativo coactivo no tienen afectada su fuerza de ejecutoria en razón a que las facturas emitidas por concepto de prestación de servicios en salud gozan de plena legalidad y son conocidas en su totalidad por el ejecutado, toda vez que se ha surtido el procedimiento establecido por la norma en cuanto a la radicación de las facturas por estos servicios ante ECOOPSOS EPS.

Los Títulos Ejecutivos que sirvieron de base para el inicio del procedimiento administrativo coactivo contra el accionante, están plenamente identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan; también es expresa y exigible, el título ejecutivo lo integra las facturas cargadas y presentadas al deudor junto con los soportes de los servicios prestados, acordes a las normas que regulan lo relacionado con el pago de las obligaciones a favor de las IPS por la prestación de servicios de salud.

Entendiéndose entonces por recibidas las facturas que han sido enviadas por la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX a ECOOPSOS EPS S.A.S a través de correo certificado además de los diferentes requerimientos para el pago de lo adeudado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1122 de 2007.

Frente al mandamiento de pago es menester recalcar que es un acto administrativo en sí, el cual ordena pagar una suma a favor de la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX, que puede ser por concepto de facturas por servicios prestados en salud, es un acto administrativo de trámite que inicia el proceso de cobro coactivo, el cual culmina con la orden de ejecución y remate de los bienes embargados en el proceso, el mandamiento de pago No. 004 de 2017 cumplió con los requisitos determinado para ser oponible, como son la existencia de un título que preste mérito ejecutivo en el caso concreto las facturas emitidas por concepto de servicios en salud a los afiliados de ECOOPSOS EPS SAS y una debida notificación, que es evidente que se surtió en debida forma toda vez que dicha entidad ha tenido la oportunidad para ejercer el adecuado derecho de defensa y contradicción.

Concluye que, de acuerdo con los planteamientos expresados, considera que las pretensiones enlistadas en el libelo introductorio de la tutela no están llamadas a prosperar en contra de la E.S.E HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS, fundando dicho argumento en las excepciones y fundamentos de derecho esbozados.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
-MINSALUD-

La vinculada en su respuesta manifiesta que los recursos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud son inembargables, pues con ellos lo que se busca es garantizar la correcta prestación de los servicios de salud, entre otras actividades.

Las diferentes normas descritas en la Constitución Política, la Ley y Jurisprudencia, convergen en el sentido de declarar la inembargabilidad de los recursos destinados a financiar el sistema general de seguridad social en salud, razón por la cual, es importante precisar que antes que el juez de conocimiento o autoridad administrativa, decida decretar el embargo de recursos de alguno de los agentes del sistema, deberá solicitar la certificación de inembargabilidad del jefe del órgano de la sección presupuestal o a quien este designe para ello y con fundamento en esto, tomar una decisión que proteja en interés público.

Bajo ese contexto el Ministerio de Salud y Protección Social considera necesario coadyuvar la Acción de Tutela presentada por E.P.S. accionante, pues claramente, a esa institución le asiste razón al considerar que la decisión administrativa emitida por la E.S.E. accionada, relacionada con la medida de embargo decretada en el proceso de cobro coactivo, viola un principio legal y constitucional de inembargabilidad de los Recursos del Sistema de Salud y Seguridad Social y por lo mismo, dicha decisión debe ser revocada, por ser evidente la vulneración de los derechos fundamentales a la

salud, debido proceso y contradicción en favor de la E.P.S. ECOOPSOS, ya que los recursos embargados no son de titularidad de la EPS EJECUTADA por lo que no hacen parte de su patrimonio, sino que por el contrario pertenecen al SGSSS y son girados para la adecuada prestación del servicio y la atención de sus afiliados.

Aclara que los recursos de las cuentas maestras de recaudo corresponden a cotizaciones en salud -artículo 204 de la Ley 100 de 1993-, esto es, a recursos de carácter parafiscal de titularidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS y no de una EPS en particular.

Así mismo, tratándose de recursos de naturaleza pública del SGSSS cuentan con una destinación específica determinada constitucional, legal y reglamentariamente, en el caso de las cotizaciones, la financiación del régimen contributivo en salud.

Advierten que, con base en las cotizaciones en salud, se reconoce a las EPS la Unidad de Pago por Capitación -UPC-, resultado del proceso de liquidación y reconocimiento de UPC gimen contributivo proceso de compensación -artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto 780 de 2016-.

De manera que el embargo de cuentas maestras de recaudo, impide a la E.P.S. a quien que por ley obligatoriamente y en pro de los servicios de salud que tiene que prestar a sus afiliados y beneficiarios, disponer de dichos recursos afectando así no su capital o ganancia , si no, el derecho a la salud de los afiliados y los beneficiarios de estos, pues como consecuencia de la aplicación de la medida cautelar, se le está impidiendo es la disposición de los dineros que por el pago de la UPC recibe la EPS. Pago que realiza la ADRES a través de la figura del giro directo a los prestadores de servicios de salud y afecta la garantía del aseguramiento en salud de los afiliados en el régimen contributivo, en tanto impacta el principio de sostenibilidad fiscal que rige al derecho fundamental de salud tal como dispone la Ley 1751 de 2015 -Estatutaria de Salud

De otro lado refiere que esa cartera ministerial no ha vulnerado ni amenaza vulnerar los derechos fundamentales objeto de la presente acción de tutela por cuanto en ejercicio de sus competencias, es la institución encargada de dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, lo cual se desarrolla a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo, lo anterior, dado que en el marco de sus competencias legales da línea de política en materia de salud en Colombia.

Solicita que se exonere al Ministerio de Salud y Protección Social, por la inexistencia de vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados por el accionante dentro del trámite tutelar.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
-SUPERSALUD-

La vinculada en su respuesta refiere que el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema, de acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-313 de 2014) tiene ciertas excepciones que son recordadas por el Ministerio de Salud en la Circular externa 0024 de 2016 en el siguiente sentido:

La Corte Constitucional en Sentencias como la C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, al ponderar el postulado de la inembargabilidad del Sistema General de Participaciones con otros mandatos y garantías también de rango constitucional, ha considerado que el

mismo no opera como una regla sino como un principio y que, por ende, no tiene carácter absoluto, es decir, que admite excepciones, a saber:

- i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,
- ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y
- iii) Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”.

De conformidad con lo anterior, es el operador jurídico, en este caso los jueces de conocimiento, quienes, al momento de decidir sobre el embargo de cuentas de las EPS, deben ponderar el principio de inembargabilidad, con las excepciones mencionadas por la Corte Constitucional. Dicha ponderación, la hace bajo su absoluta responsabilidad y autonomía, siempre bajo el imperio de la ley.

Informa que E.P.S ECOOPSOS S.A.S se encuentra en medida preventiva de vigilancia especial desde el 12 de diciembre de 2018, medida que fue impuesta a través de la Resolución 0011464 de 2018; a la fecha la medida ha venido siendo prorrogada hasta el 12 de diciembre de 2021 mediante la Resolución 6355 del 11 de junio de 2021, teniendo en cuenta que no ha superado los indicadores de los diferentes componentes técnicos (Técnico Científicos, Jurídicos y financieros) y aun presenta incumplimientos que le impiden que sea levantada la medida preventiva establecida en el Estatuto Orgánico del Sector Financiero, así como en el Decreto 2555 de 2010.

Señala que dentro de la información reportada en los importes de seguimiento se encontró que de acuerdo con el seguimiento que se realiza mensualmente a la medida de vigilancia especial de ECOOPSOS EPS, se identificó que mediante el archivo tipo FT004 que para el corte junio de 2021 ECOOPSOS tiene cuentas por pagar a el HOSPITAL SAN FÉLIX por valor de \$ 181.097.278 millones, dicho valor se encuentra discriminado en \$ 79.477.812 millones y \$ 1.619.466 millones por concepto de Prestación de Servicios de Salud y Otros respectivamente. Así mismo logramos identificar que el 79% de las cuentas por pagar por concepto PBS, tienen una edad de mora inferior a 60 días.

Finalmente solicita que se desvincule a la entidad de toda responsabilidad dentro de la presente acción de tutela teniendo en cuenta que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a la Superintendencia Nacional de Salud, lo que impone la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a esta Entidad.

La Superintendencia Nacional de Salud, es un organismo de carácter técnico, que como máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe propugnar por que los agentes del mismo cumplan a cabalidad con las obligaciones y deberes asignados en la ley, y demás normas reglamentarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados, mediante una labor de auditoría preventiva y reactiva, esta última a través de las quejas de los usuarios del Sistema.

ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-

La vinculada en su respuesta indica que Lo anterior quiere decir que, la ADRES delega a las EPS el recaudo de las cotizaciones del Sistema General de Seguridad Social en

Salud, y los valores obtenidos de dicho concepto, no hacen parte del patrimonio de las EPS, sino del Sistema.

Por lo anterior, los recursos depositados en las cuentas maestras de recaudo no pueden ser calificados como propios de las EPS o EOC o que hagan parte de su patrimonio, puesto que, al ser cotizaciones del Régimen Contributivo del Sistema, tiene carácter inembargable de conformidad con la Constitución Política, la Ley, Jurisprudencia, y los pronunciamientos de la Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y su titularidad se encuentra en cabeza de la ADRES.

La ADRES, conforme a los resultados del proceso de compensación realiza los reconocimientos de recursos a las EPS y EOC destinados al pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes, a financiar las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad de los afiliados al régimen contributivo y específicamente a garantizar la prestación del servicio de salud en condiciones de calidad, accesibilidad, oportunidad e integralidad, propendiendo por la protección del derecho fundamental a la vida y la salud de los afiliados, por lo que al ser recursos públicos de destinación específica de conformidad con lo dispuesto en el marco normativo que sustenta el carácter inembargable de los recursos destinados a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en especial los deberes impuestos al Estado en la Ley Estatutaria de Salud frente a la protección de dichos recursos y los apartes jurisprudenciales, las cotizaciones al régimen contributivo depositadas en las cuentas maestras de recaudo no pueden ser desviados a fines distintos de los previstos constitucional y legalmente, a través de la imposición de medidas de embargo.

Los recursos depositados en las cuentas maestras de pago no pueden catalogarse como rentas propias de las EPS en tanto estas no pueden utilizarlas ni disponer de estos recursos libremente, razón por la cual no pierden el atributo de inembargabilidad reconocido constitucional y legalmente. Tampoco lo pierden durante el proceso de compensación, ni al efectuar el pago y giro de las UPC a las cuentas maestras de pago de las EPS. Por el contrario, desconocer el carácter inembargable de las UPC conllevaría a que las mismas sean destinadas a fines distintos a la prestación de los servicios de salud previstos en el Plan de Beneficios en Salud, reiterando que el giro de tales recursos no cambia la naturaleza de los mismos, por cuanto mantienen su destinación específica, su carácter parafiscal y por su puesto el atributo de inembargabilidad.

Finalmente solicita que se declare la falta de legitimación por pasiva de la acción de tutela de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, toda vez que esta entidad no tiene incidencia alguna en el presente asunto, puesto que la acción de tutela versa sobre la medida de embargos realizada por la entidad bancaria dentro de un proceso de cobro coactivo entre ECOOPSOS EPS S.A.S y el HOSPITAL SAN FÉLIX E.S.E.

BANCOLOMBIA S.A.

La accionada en su respuesta refiere que, efectivamente, la Empresa Promotora de Salud ECOOPSOS EPS SAS identificada con el NIT 901.093.846, presenta una medida de embargo, ordenada por la ESE Hospital San Félix de la Dorada – Caldas.

El 26 de mayo de 2021, Bancolombia recibió el oficio N°367-2021 del 25 de mayo de 2021 proferido por la ESE HOSPITAL SAN FELIX DE LA DORADA – CALDAS, proceso de cobro coactivo N°04 del año 2017, contra el cliente EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS EPS SAS, ordenando una medida de embargo por valor de \$703.000.000.

Debido a que el oficio cuenta con el fundamento jurídico, la medida de embargo es aplicada sobre las cuentas terminadas en N°5021, 5659 y 5530, cuentas que administran recursos inembargables. En la comunicación de respuesta se indicó que de acuerdo con el artículo 594 del Código General del Proceso, los recursos se congelarían hasta que el ente indicara que ya hay sentencia o fallo que le ponga fin al proceso.

A la fecha la totalidad de los recursos se encuentran congelados en espera de ratificación o de orden de desembargo.

En este orden de ideas, y atendiendo a lo dispuesto en la Circular Externa 029 de la Superintendencia Financiera de Colombia (Parte 1, Título IV, Capítulo I, Numeral 5) el Banco actuó como mero ejecutor de las medidas cautelares de embargo, dando cumplimiento inmediato de las órdenes recibidas sobre los bienes y haberes del cliente en cuestión, sin detenerse a controvertir u oponerse a su cumplimiento.

Solicita que se desvincule a la entidad de la presente acción constitucional, toda vez que, la entidad financiera solo actúa como mero ejecutor de las ordenes de embargo sin estar facultada para controvertir u oponerse a su cumplimiento.

CONSIDERACIONES

NOCIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

La acción de tutela es un mecanismo procesal complementario, específico y directo, cuya finalidad es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear discusión jurídica sobre el derecho mismo. Es necesario destacar que el ejercicio de la citada acción está condicionado entre otras razones, por la presentación ante el juez de una situación concreta y específica de violación o amenaza de violación de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos casos definidos por la ley, a sujetos particulares. Además, el peticionario debe tener interés jurídico y pedir su protección también específica siempre en ausencia de otro medio judicial de protección o excepcionalmente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN

Los caracteres principales de la acción constitucional, se pueden sintetizar así:

La acción de tutela es *inmediata, sencilla*, puede ser intentada por *cualquier persona*; la acción de amparo es *específica, eficaz, es subsidiaria*, ya que el empleo de este mecanismo protector, supone la inexistencia de otro medio judicial de defensa, salvo que se utilice como *mecanismo transitorio* para conjurar un perjuicio irremediable. En especial esta característica hace que la acción no sea una *acción paralela, acumulativa, alternativa* a otra que pueda tener o ejercer el actor; tampoco se debe tener como una *instancia adicional* de los recursos o procedimientos ordinarios.

PRESUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DEL

AMPARO CONSTITUCIONAL

Cuatro son en suma, los requisitos que se exigen para que la acción pueda admitirse y conlleve a un pronunciamiento de fondo a favor de los intereses perseguidos por el actor: *a) que se trate de un derecho constitucional fundamental; b) que el derecho sea vulnerado efectivamente o se vea amenazado; c) Que la violación del derecho provenga de una autoridad pública o funcionario público, o de un particular, caso último en que la protección por vía de tutela, solo procede por una de las causales enumeradas en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política, de conformidad con las situaciones planteadas en el art. 42 del Decreto 2591 de 1991 y d) que el accionante no disponga de otro medio o mecanismo efectivo de defensa judicial.*

PRECEDENTE APLICABLE

La acción de tutela es el mecanismo constitucional de protección y realización de los derechos fundamentales, cuya naturaleza jurídica es esencialmente subsidiaria y residual.

La definición del artículo 86 de la Constitución Política es clara al respecto, cuando establece que la "acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."

La comprensión de la dogmática jurisprudencial construida por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, ha permitido que la acción de tutela permee la realidad social y jurídica de la nación colombiana en tanto su vocación emancipadora. Es por ello que los Jueces de la Republica cumplen un papel esencial en el sentido de su responsabilidad de mantener esa vitalidad de la acción de amparo sin abandonar la legalidad, la cual en adelante se encuentra constitucionalizada. La tutela, entonces, es una fuente vital del derecho.

Ahora bien, este nuevo paradigma de los derechos o, lo que es lo mismo, de la Constitución, no puede transformar el ordenamiento jurídico en una sobre constitucionalización donde la ley pierda su lugar y éste sea ocupado por la Constitución; con ello cesaría la legitimidad de la función pública, el principio de la soberanía popular, la democracia representativa y la separación de poderes. Los jueces serían legisladores. Por tanto, la ley sigue mediando y regulando las relaciones sociales, políticas, económicas, entre otras, de la sociedad. De ahí que la Constitución cumple el papel de última ratio en la definición de los derechos, a través de mecanismos que se encuentran incluidos en su propio texto, garantizando su superioridad y vigencia efectiva (Art. 4, 5, 86, 93 CP).

La tutela, entonces, es un mecanismo constitucional **excepcional, subsidiario y residual** para la protección efectiva de los derechos fundamentales. La tutela de ninguna manera puede ser un mecanismo alternativo o paralelo a los ordinarios dispuesto por el ordenamiento jurídico a través del legislador.

Por tal razón se considera como uno de los presupuestos generales de procedibilidad de la tutela, el que quien aspira a la protección constitucional, necesariamente, **haya "agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial [a su alcance], salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio ius fundamental irremediable."**

Ello no obstante, sépase también que se ha dispuesto la procedencia del amparo de manera excepcional¹, siempre que se haya establecido con suficiencia dentro del trámite, que aquellos mecanismos de defensa resultan ineficaces debido al carácter de urgencia que requiere la tutela del derecho, pues tal situación ofrecería como consecuencia la configuración de un perjuicio irremediable.

Procedencia excepcional de la tutela

Aunque la acción de tutela, de acuerdo con su carácter residual, es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales que resulta improcedente ante la existencia de otros medios de defensa judicial, en casos en que i) se encuentre acreditado que éstos últimos no resultan eficaces o idóneos, o ii) que se está ante el riesgo de perfeccionarse un perjuicio irremediable, es procedente el amparo de los derechos fundamentales de manera definitiva o transitoria, respectivamente. Corresponde, en principio, al accionante demostrar, o al menos señalar, los hechos concretos que permitan al fallador comprender la excepcional procedencia de la acción de tutela.

Para finalizar el punto, debe tenerse presente que en los casos en que la acción de amparo es promovida por personas son sujetos de especial protección constitucional, el examen de procedencia de la acción de tutela se hace menos estricto por la aplicación de criterios de análisis más amplios².

Sobre la inembargabilidad de recursos del sector salud

El artículo 63 Constitucional³, dispone la inembargabilidad de los bienes públicos, y autoriza que mediante la ley se establezcan, precepto que tiene más relevancia cuando los bienes tienen como propósito la seguridad social, según el artículo 48 de la Constitución Política.

La Ley Estatutaria 1751 de 2015 reguló el derecho fundamental a la salud y en su artículo 25 se refirió a la inembargabilidad y destinación específica de los recursos públicos que financian la salud.

"ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. 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."

La Honorable Corte Constitucional respecto del tema de inembargabilidad de los bienes públicos, por lo que se hace menester citar algunos extractos de las providencias que la conforman, siendo que tratan el asunto que aquí es objeto de estudio.

Respecto de la finalidad del principio de inembargabilidad señaló:

"(...) adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (...)"

Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos públicos

1 Sentencia Corte Constitucional T-647 de 2015

2 Sentencia T-471 de 2017

3 Constitución Política: Artículo 63. 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.

"(...) (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 Superior (...)."

También, el Alto Tribunal Constitucional se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los recursos que financian la salud.

En sentencia C-313 del 2014 realizó un control previo sobre el proyecto de Ley Estatutaria 1751 de 2015 aludida anteriormente, en la que precisó que por regla general los recursos son inembargables:

"El artículo 25 del Proyecto hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.

En lo que respecta al carácter público que se les atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones³, que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública.

Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, "la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1° de la Carta"⁴. Para la Sala, la prescripción que blindó frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar."

EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD

La legislación en comento excepciones a ese principio, excepciones que la jurisprudencia se permitió redimensionar, elaborando una especie de subreglas para su recta aplicación.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia STC 2705 del 05 de marzo de 2019, determinó que dentro de los parámetros para que proceda el embargo de rentas del Presupuesto General de la Nación, está que el cobro ejecutivo que tenga como base títulos que provienen del desarrollo de la actividad que se encuentre financiada por los dineros destinados al Sistema General de Participaciones:

"Así queda claro, conforme a la jurisprudencia antes citada, que si bien los dineros y bienes del Presupuesto General de la Nación, por regla general gozan de inembargabilidad, lo cierto es que cuando se persista el cobro ejecutivo de sumas contenidas en documentos claros, expresos y exigibles, se materializan las excepciones a tal prerrogativa, y por tanto, se abre paso a la retención cautelar de tales rubros.

Excepciones que les son aplicables a los dineros destinados a Sistema General de Participaciones, no obstante, como dichas sumas gozan de una destinación

específica, su embargabilidad solamente procederá para el pago de obligaciones que

surjan en sentencias, títulos u obligaciones laborales adquiridas en desarrollo de la actividad que se financie con cada una de las partidas que lo integran.

(...)

Bajo tales supuestos, correspondía entonces al Juzgado establecer si el levantamiento de la medida cautelar decretada, era procedente, no solo a la luz de las disposiciones de los artículos citados en precedencia, sino además, ponderar si dadas las circunstancias especiales que rodean la ejecución, se cumplía alguna de las excepciones que la jurisprudencia constitucional desarrolló en torno a la inembargabilidad de los recursos del Estado, específicamente aquellos destinados a financiar el sistema de Seguridad Social en Salud."

En consonancia con lo anterior, en la sentencia STC14198 del 2019, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil, hizo alusión a la excepción que alude a que es procedente el embargo cuando las obligaciones reclamadas tienen como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos:

"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 cautelares reseñadas."

Frente al tema de los gastos de administración en la sentencia C-262-2013 la Corte Constitucional señala que estos recursos no hacen parte de los recursos propios de la EPS, por el contrario, son recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en efecto dice:

"En la sentencia C-1040 de 2003, en vista de una demanda contra el artículo 111 (parcial) de la ley 788 de 2002 bajo el argumento de que desconocía la destinación específica de los recursos de la seguridad social al gravar en porcentajes del 20% -en el régimen contributivo- y 15% -en el régimen subsidiado- los recursos que reciben las EPS de la UPC con el impuesto de industria y comercio, la Corporación explicó que los recursos del SGSSS son parafiscales y que la destinación específica cubre tanto los rubros dirigidos a la prestación de los servicios del POS, como los de gastos de administración del sistema, los cuales consideró que son los destinos de la UPC (...)

(...)

Posteriormente, en la sentencia C-824 de 2004 (...) Para la Corporación, los gastos administrativos que paga la UPC son necesarios para la prestación del servicio de seguridad social en salud, por tanto, hacen parte de la destinación específica a la que alude el artículo 48 superior y por ello no pueden ser gravados con el GMF."

En relación al tema de las ganancias obtenidas por las Entidades Promotoras de Salud, la sentencia STL3466-2018 reza:

Por último, no sobra recordar, que el diseño mismo y estructura de del sistema de salud concebido desde la ley 100 de 1993, fué producto de la privatización del servicio de salud y permite a las entidades privadas (eps) sufragar sus propios costos y asumir la prestación del servicio, permitiendo la obtención de una ganancia o utilidad, aspecto de suyo suficiente para que en esa medida respondan y garanticen (con exclusión de sus costos por gastos de funcionamiento y aquellos indispensables para la prestación del servicio y obligaciones propias), por todas las obligaciones adquiridas con terceros en desarrollo de su función como entidades prestadoras pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, estructura diseño y funcionalidad que ha reconocido la misma corte constitucional en su jurisprudencia:

*"A juicio de la Corte, entre las EPS y los recursos del sistema de seguridad social en salud surge una relación indisoluble e inescindible que impide considerar dichos recursos, en algún momento del ciclo en que intervienen, como propios de aquellas. La posibilidad de que las EPS obtengan una legítima ganancia, rendimientos o excedentes, no desvirtúa en modo alguno el carácter parafiscal de los recursos, pues ello es atribuible a la forma como ha sido diseñado el sistema, en el que se admite la participación de entidades privadas, públicas o mixtas. Además, como ya se anotó, los recursos que recaudan y manejan las EPS a través de la UPC, se calculan es sobre la base del estimativo del costo de los servicios, sin mayores consideraciones a la posibilidad de que las EPS obtengan una ganancia. Sobre el punto, manifestó esta Corporación:
(..)*

"Hay que admitir que al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire a obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema. Pero, lo principal es que se tenga conciencia de que lo que se recauda no pertenece a las EPS, ni mucho menos entra al presupuesto nacional ni a los presupuestos de las entidades territoriales, sino que pertenece al sistema general de seguridad social en salud, es, pues, una contribución parafiscal. Por tal razón, la Corte no puede ser indiferente al equilibrio estructural del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, al plan obligatorio de salud del régimen subsidiario y a los principios de universalidad y solidaridad que deben ir paralelos. La vigilancia de estos preceptos forma parte de uno de los objetivos del Estado social de derecho: la solución de las necesidades insatisfechas de salud'."

La Corte Constitucional mediante sentencia C-861-2006 señaló que si es procedente la medida de embargo frente a las ganancias que tenga las entidades promotoras de salud, así:

"18. Otra cosa diferente son los recursos que tanto las EPS como las IPS captan por los pagos de sobre aseguramiento o planes complementarios que los afiliados al régimen contributivo asumen a mutuo propio, por medio de un contrato individual con las entidades de salud para obtener servicios complementarios, por fuera de los previstos en el POS. Estos recursos y todos los demás que excedan los recursos exclusivos para prestación del POS son rentas que pueden ser gravadas con impuestos que den, a los recursos captados, una destinación diferente a la Seguridad Social. Las ganancias que las EPS y las IPS obtengan por

la prestación de servicios diferentes a los previstos legal y jurisprudencialmente como Plan Obligatorio de Salud no constituyen rentas parafiscales y por ende pueden ser gravados.”

Por otro lado, vale tener en cuenta que a través de la Circular 014 de 2018, la Procuraduría General de la Nación exhortó a los jueces de Colombia abstenerse de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del sistema de salud. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social había expedido la Circular 24 de 2016, mediante la cual asume la misma postura.

PROBLEMA JURÍDICO

Se debe establecer si la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS y BANCOLOMBIA S.A., vulneran los derechos fundamentales al debido proceso, petición, a la salud, a la vida y a la seguridad social de los usuarios afiliados al sistema de salud, de la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S., con ocasión al embargo y retención ordenado sobre los recursos administrados por la EPS y retenidos por BANCOLOMBIA S.A.

CASO CONCRETO

En este asunto se establece que la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S., instauró acción de tutela en contra de la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS y BANCOLOMBIA por considerar que la entidad violó su derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad jurídica que ocasiona el embargo a cuentas maestras terminadas en N°5021, 5659 y 5530 de Bancolombia S.A., lo que le impide atender obligaciones tales como: Garantizar el derecho fundamental a la salud de los afiliados.

Se establece en autos, que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, certifica la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud depositados en las cuentas maestras creadas por ECOOPSOS EPS identificada con el NIT 901093846, así:

- Cuenta Maestra de recaudo régimen de movilidad: Cuenta Ahorros No. 03188575144 del Banco BANCOLOMBIA.
- Cuenta Maestra de recaudo SGP régimen de movilidad: Cuenta Ahorros No. 03188575438 del Banco BANCOLOMBIA.
- Cuenta Maestra de Pagos régimen de movilidad: Cuenta Ahorros No. 03188575659 del Banco BANCOLOMBIA.
- Cuenta Presupuesto Máximo: Cuenta Ahorros No. 03188575021 del Banco BANCOLOMBIA

Por tanto, en primera medida precisa el despacho que en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, desde la providencia de la Sentencia de unificación SU-480 de 1997, quedó dicho⁴ que los recursos que las EPS recaudan son contribuciones parafiscales y, por tanto, de naturaleza diferente a la de sus recursos propios, en tanto personas jurídicas del sector privado:

⁴ Este fundamento, ha sido reiterado, entre otras, en las Sentencias C-828 de 2001, C-1040 de 2003 y C-824 de 2004. En esta última se precisó que aunque los aportes recaudados no se pueden confundir con los recursos propios de la EPS, debido a su naturaleza de contribución parafiscal, uno de los destinos previstos por el ordenamiento es Financiar y pagar los gastos administrativos de las EPS

"Las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. Si los aportes del presupuesto nacional y las cuotas de los afiliados al sistema de seguridad social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. "

Es así como se tiene que la administración de los recursos que financian el Sistema de Seguridad Social en Salud le corresponde a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES. Mas, sin embargo, las EPS solo en calidad de delegatarias, recaudan las cotizaciones de sus afiliados y, tras descontar por compensación el valor de las UPC que les corresponde por cada afiliado, giran los recursos parafiscales a la ADRES⁵.

Ahora bien, con el Decreto 4023 de 2011, que reglamentó de manera pormenorizada el proceso de compensación y el funcionamiento de la Subcuenta de Compensación Interna del Régimen Contributivo del Fosyga, se ordenó en su artículo 5 que el recaudo de las cotizaciones se haría en adelante a través de cuentas maestras que registran las EPS en entidades financieras de su elección. Estas cuentas maestras de recaudo de aportes mensuales a salud de los afiliados, están registradas en los diferentes bancos del país a nombre de las EPS, pero no hacen parte de su patrimonio, sino que pertenecen concretamente al sistema de Seguridad Social en salud.

De ello resulta, en una palabra, que los recursos consignados en las cuentas maestras de recaudo son dineros públicos que las EPS la ADRES administran sin que en ningún caso puedan confundirse con patrimonio de la EPS.

Por otro lado, conforme lo considerado en el acápite pertinente, este Despacho precisa que, en principio, según lo establecido en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, los recursos destinados para garantizar el derecho a la salud son inembargables, ya que son necesarios para la financiación y la atención médica oportuna de los afiliados.

Por las anteriores razones, una vez constado que el embargo de los fondos contenidos en las cuentas maestras certificadas por la ADRES, impide la continuidad del giro de los negocios de la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S. para la prestación del servicio de salud de los afiliados, en tanto aquellos recursos corresponden a los aportes realizados por los afiliados del régimen contributivo en materia de salud al Sistema y no corresponden al propio patrimonio de la EPS, rubros por lo tanto que son inembargables.

Ahora, como quiera que los recursos embargados impiden la efectiva prestación del servicio de salud, y de conformidad con la jurisprudencia reseñada procede la acción

5 ARTÍCULO 205. ADMINISTRACIÓN DEL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO. Las Entidades Promotoras de Salud recaudarán las cotizaciones obligatorias de los afiliados, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. De este monto descontarán el valor de las Unidades de Pago por Capitación - UPC - fijadas para el Plan de Salud Obligatorio y trasladará la diferencia al Fondo de Solidaridad y Garantía a más tardar el primer día hábil siguiente a la fecha límite establecida para el pago de las cotizaciones. En caso de ser la suma de las Unidades de Pago por Capitación mayor que los ingresos por cotización, el Fondo de Solidaridad y Garantía deberá cancelar la diferencia el mismo día a las Entidades Promotoras de Salud que así lo reporten. PARÁGRAFO 1o. El Fondo de Solidaridad y Garantía está autorizado para suscribir créditos puente con el sistema bancario en caso que se presenten problemas de liquidez al momento de hacer la compensación interna. PARÁGRAFO 2o. El Fondo de Solidaridad y Garantía sólo hará el reintegro para compensar el valor de la Unidad de Pago por Capitación de aquellos afiliados que hayan pagado íntegra y oportunamente la cotización mensual correspondiente. La Superintendencia Nacional de salud velará por el cumplimiento de esta disposición.

de tutela con el objeto de evitar que se configure un perjuicio irremediable a partir de la imposibilidad de cumplir con la prestación del Servicio Público de Salud, además se reitera las cuentas embargadas fueron certificadas como inembargables por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, como consta en el plenario.

En consecuencia se tutelarán los derechos fundamentales al debido proceso, a la salud, a la vida y a la seguridad social de los usuarios afiliados al sistema de salud invocados por la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S.

Se ordenará a la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, que a través de su Gerente Departamental, representante legal, director o quien realice sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, si aún no lo ha hecho, proceda a levantar la medida de embargo realizada a las cuentas maestras certificadas como inembargables por ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES pertenecientes a la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S., que fueron objeto de embargo en el proceso Coactivo No. 04 del año 2017. Para el efecto, deberá oficiar a la entidad bancaria BANCOLOMBIA dentro del mismo término señalado (48) horas, la cancelación de la orden de embargo impartida conforme a lo ordenado, so pena de incurrir en las sanciones que por desacato consagran los artículos 52 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991.

Respecto al derecho de petición se observa que la solicitud elevada el 22 de julio del año en curso mediante la cual solicita la aclaración de las cuentas pendientes entre la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA CALDAS y ECOOPSOS EPS, fue resuelta por la accionada la accionada mediante oficio de calenda 31 de agosto de 2021 y notificada en la misma calenda a la accionante en los correos electrónicos wherrera@ecoopsos.com.co, jlopez@ecoopsos.com.co, y mibohorquez@ecoopsos.onmicrosoft.com.

Conforme al material probatorio allegado por los intervinientes, se observa que durante el trámite de la acción constitucional, 31 de agosto del año 2021, la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA CALDAS, emitió, una respuesta de fondo, clara y precisa a la solicitud del tutelante, según consta en el expediente y en ese orden de ideas al proferirse una respuesta y comunicarla al accionante, cesó en la vulneración del derecho invocado si ella se había presentado, perdiendo en este preciso asunto la acción su razón de ser, su esencia, ya que ante la carencia actual de objeto el juez se ve imposibilitado para brindar una orden de protección tendiente al amparo de un derecho que inicialmente podía estar siendo conculcado, pero cuya vulneración ha cesado antes de decidirse la actuación; frente a la carencia actual de objeto es procedente dar aplicación a la doctrina constitucional del hecho superado.

Sobre el hecho superado por carencia actual de objeto, se ha pronunciado la Corte en varias oportunidades así:

“Carencia actual de objeto por hecho superado. Reiteración de jurisprudencia.

2.3.1. La naturaleza de la acción de tutela estriba en garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales. Entonces, cuando cesa la amenaza a los derechos fundamentales de quien invoca su protección, ya sea porque la situación que propiciaba dicha amenaza desapareció o fue superada, esta Corporación ha considerado que la acción de tutela pierde su razón de ser como mecanismo de protección judicial, en la medida en que cualquier decisión que el juez de tutela pueda adoptar frente al caso concreto carecerá de fundamento fáctico. En este

sentir, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado, de suerte que la Corte ha entendido que una decisión judicial bajo estas condiciones resulta inocua y contraria al objetivo constitucionalmente previsto para la acción de tutela.

Frente a estas circunstancias la Corte ha entendido que:

“el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela”. (Sentencia T-358/14).

Acerca del alcance de la carencia actual de objeto se pronunció la Corte en sentencia T-100 de 2017, así:

“Alcance de la carencia actual de objeto. Reiteración de jurisprudencia

27. El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 consagró la acción de tutela con el objetivo de proteger derechos fundamentales cuando los mismos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en casos específicos, por los particulares. Su protección consistirá en una orden para que, aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

La orden en la acción de tutela busca que cese la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales, por lo que su eficacia precisamente depende de la actualidad del hecho vulnerador. De esta forma, si cesa la conducta que viola los derechos fundamentales, el juez no tiene un objeto sobre el cual pronunciarse, escenario en el que se configura lo que la jurisprudencia ha denominado carencia actual de objeto.

28. La carencia actual de objeto tiene lugar cuando se profiere una orden relacionada con lo solicitado en la acción de tutela; sin embargo, la misma no tendría ningún efecto, esto es, caería en el vacío. Dicha situación se presenta ante la presencia de un hecho superado, un daño consumado o el acaecimiento de una situación sobreviniente.

29. En Sentencia T-970 de 2014, la Sala Novena de Revisión de esta Corporación reiteró que el fenómeno de la carencia actual de objeto puede presentarse a partir de la ocurrencia de dos supuestos: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado. La primera hipótesis “se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela”. Al respecto, concluyó que “el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor. También se ha señalado que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, entre otras circunstancias, por ausencia de interés jurídico o sustracción de materia”. Así mismo, indicó que, en principio, la acción de tutela “pierde su razón de ser cuando durante el trámite del proceso, la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales

invocados es superada o finalmente produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo”.

El hecho superado se da cuando se “repara la amenaza o vulneración del derecho cuya protección se ha solicitado” o cuando “cesa la violación del derecho fundamental o el hecho que amenazaba vulnerarlo, es decir, en el curso del proceso de tutela las situaciones de hecho generadoras de la vulneración desaparecen o se solucionan”, mientras que el daño consumado “supone que no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela”.

Conforme con lo discurrido, en el sub judice una vez la accionada E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, CALDAS, hizo llegar al accionante la respuesta requerida a través de la petición, se presenta la carencia actual de objeto, configurándose un hecho superado, por tal circunstancia no se tutelará el derecho de petición, invocado por la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S. contra la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA CALDAS.

Por lo expuesto el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de La Dorada, Caldas, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, a la salud, a la vida y a la seguridad social de los usuarios afiliados al sistema de salud de la accionante EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S.

SEGUNDO: ORDENAR a E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA, que a través de su Gerente Departamental, representante legal, director o quien realice sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, si aún no lo ha hecho, proceda a levantar la medida de embargo realizada a las cuentas maestras certificadas como inembargables por ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES pertenecientes a la EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S., que fueron objeto de embargo en el proceso Coactivo No. 04 del año 2017. Para el efecto, deberá oficiar a la entidad bancaria BANCOLOMBIA dentro del mismo término señalado (48) horas, la cancelación de la orden de embargo impartida conforme a lo ordenado, so pena de incurrir en las sanciones que por desacato consagran los artículos 52 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: NO TUTELAR el derecho fundamental de petición, invocado por EMPRESA PROMOTORA DE SALUD ECOOPSOS E.P.S S.A.S. contra la E.S.E. HOSPITAL SAN FÉLIX DE LA DORADA CALDAS., por estar frente a un hecho superado – carencia actual de objeto -.

CUARTO: Dejar sin efecto la medida cautelar decretada mediante auto interlocutorio No. 1006 del 27 de agosto de 2021.

QUINTO: DESVINCULAR a la BANCO BANCOLOMBIA, a la DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, la SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA, la PROCURADURÍA GENERAL DE LA

NACIÓN, la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, por considerar que no han incurrido en vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

SEXTO: NOTIFICAR esta decisión a las partes de manera inmediata y por el medio más expedito, advirtiéndoles que procede la impugnación del fallo dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del mismo.

SÉPTIMO: Se ordena remitir una vez en firme esta decisión la actuación ante la Honorable Corte Constitucional para efectos de su eventual revisión, según lo dispone el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Una vez regrese la actuación, archívense las diligencias, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA MARIA ZULUAGA GIRALDO
JUEZ

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CIRCULAR NÚMERO 001 DE 2021

(Marzo 23)

(Diario Oficial 51.627, 25 de Marzo de 2021)

Para: Superintendencia Financiera, Superintendencia Nacional de Salud, Jueces de la República, Entidades Bancarias, Entidades Promotoras de Salud, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Funcionarios Contraloría General de la República.

De: Contralor General de la República

Asunto: Reiteración Circular Número 01 de 21 de enero de 2020 sobre Inembargabilidad de los Recursos del SGSSS y sus Excepciones y Responsabilidad Fiscal por Pago de Intereses de Mora o Sanciones.

Fecha: marzo 23 de 2021

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la [Constitución Política](#), modificado por el Acto Legislativo número 04 de 2019, la Contraloría General de la República está en la obligación legal de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos y, también advertir con criterio técnico y preventivo a los gestores públicos, del posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado al que se destina dicho patrimonio.

Dada la importancia por el impacto que tiene para el funcionamiento del Estado el embargo de los recursos públicos correspondientes al SGSSS, se reitera el cumplimiento en forma estricta de las instrucciones impartidas mediante la Circular número 01 de 21 de enero de 2021 sobre la INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SGSSS Y SUS EXCEPCIONES JURISPRUDENCIALES.

Jueces de la República

Se precisa que en cada caso particular y concreto la autoridad judicial de conocimiento debe analizar y verificar que se cumplan los requisitos para la inembargabilidad de los recursos del SGSSS y determinar si la medida cautelar es improcedente de acuerdo con los parámetros fijados por las Altas Cortes. De igual manera verificar si la misma fuere procedente en forma excepcional de acuerdo con los precisos requisitos determinados por la jurisprudencia.

Se estima conveniente que al momento de analizar o no, la procedencia de la medida cautelar, la cual solo es procedente en razón de una deuda generada dentro de la prestación del servicio de salud, sea verificado previamente por la autoridad judicial la presentación por el solicitante de la constancia de radicación de la factura o cuenta ante la E.P.S., e igualmente determinar el estado de la misma, es decir, si fue negada o glosada teniendo en cuenta la causal y que haya surtido todo el procedimiento en los términos establecidos.

Como las E.P.S. tienen la facultad para glosar o negar una cuenta o factura, lo cual las pone en una posición dominante frente a las I.P.S., debe observarse que no abusen de la mencionada facultad y estén evadiendo el pago de servicios de salud; de tal manera que al momento de evaluar si se libra mandamiento de pago así como también de decretar medidas cautelares, es correcto comprobar que las facturas o cuentas hayan sido tramitadas en tiempo, aplicando la respectiva verificación de auditoría médica y revisión por pares, dependiendo el caso.

Cabe precisar que el pago de recursos y flujo de dinero entre E.P.S e I.P.S. se encuentra totalmente reglado y tiene términos¹, lo cual debe ser tenido en cuenta por la autoridad judicial al momento de determinar no solo la procedencia de la medida cautelar, sino el mismo mandamiento de pago, para determinar que efectivamente pueda librarse.

Por tales razones es necesario que el operador jurídico valore en detalle los argumentos expuestos por las E. P. S. e I. P. S. y las evidencias presentadas por las partes que, busquen de manera inequívoca demostrar que los recursos no desembolsados por las primeras, han sido retenidos y no cumplieron con la oportunidad de giro necesario hacia los prestadores de los servicios de salud, a fin de garantizar la continuidad de los servicios, que es en últimas lo que protege la Constitución y las Leyes.

De la misma manera, respetuosamente se le solicita a los Jueces de la República compulsar copias de manera motivada a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, para que de ser procedente se inicie el proceso de responsabilidad fiscal contra la E.P.S., cuando observen que en los procesos a cargo donde se reconozca y pague deudas por concepto del servicio de salud, exista actuar negligente que

ocasiona el pago exagerado o injustificado de intereses, que en su momento pudieron reducirse o evitarse.

En el caso en que los Jueces de la República ordenen mandamientos de pago y decreten medidas cautelares que afecten los recursos de la salud, sin que sus providencias estén dentro del marco de las excepciones de la jurisprudencia en materia de inembargabilidad de recursos de la salud, se informará a las autoridades pertinentes para que inicien las actuaciones de su competencia.

Por lo anterior, en virtud del principio de publicidad y transparencia que gobierna los procesos judiciales, comedidamente se sugiere a los Jueces de la República y a las partes, que tratándose de procesos que involucren recursos con carácter inembargable de la salud, sea solicitada siempre la intervención permanente de los procuradores judiciales correspondientes.

De las Entidades Promotoras de Salud - E.P.S.

El servicio de salud es parte fundamental de las garantías sociales y constitucionales del Estado, donde las E.P.S. tienen un rol fundamental en la prestación de servicios y en el flujo de los recursos del servicio de salud.

Si bien la Constitución y la Ley indican que los recursos de la salud son inembargables, ello no es patentes de curso para que las E.P.S. evadan el pago de las deudas por los servicios prestados por las I.P.S.; de tal suerte que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado unas excepciones frente a la regla de la inembargabilidad.

De la misma manera, se resaltan fallos como el de la Corte Suprema de Justicia AP4267-2015 del 29 de julio de 2015 con radicación número 44031:

“(…)

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de (---) -girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS. (...)

Lo contrario -es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cubija 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 (Negrilla del texto original).

(...)”

Son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - I.P.S. (Hospitales, clínicas, etc.) la base de todo el sistema, en especial las públicas (E.S.E.), puesto que son las que prestan efectivamente la atención en salud a los afiliados de la E.P.S., las cuales al verse afectadas por el no pago de los servicios prestados, no tienen cómo mantener su infraestructura física, tecnológica y humana, lo cual pone en peligro la salud no solo de los afiliados a una determinada E.P.S., sino de los usuarios en general de las I.P.S públicas y privadas.

Se señala que las E.P.S., tienen un rol de intermediación y posición dominante dentro de la prestación del servicio a la salud, por cuanto tienen a cargo autorizar los servicios de salud a los usuarios, reconocerlos y pagarlos.

La falta de gestión de las E.P.S. para la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, no es una situación nueva. El Gobierno nacional ha tenido que implementar mecanismos de giro directo de los recursos, para que la prestación de los servicios de salud no colapse por iliquidez de quienes en realidad se encargan de atender a los usuarios.

Se puede mencionar como referentes normativos el artículo 29 de la [Ley 1438 de 2011](#), reglamentado por los Decretos números 971, 1700 y 3830 del mismo año, así como la Resolución número 2320 de 2011 del Ministerio de Salud.

De tal manera que se recuerda a las E.P.S. el cumplimiento estricto de sus funciones, en especial lo relacionado con la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, para evitar procesos judiciales y el embargo de cuentas con recursos del servicio de la salud.

En dicho sentido, se indica que en caso de pagar intereses de mora o sanciones en procesos judiciales u otras formas, serían fiscalmente responsables por el manejo de los recursos de la salud y si fuere procedente se les iniciará el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, puesto que los dineros del servicio de la salud, están destinados a la atención de los usuarios y no para el pago injustificado de intereses, por lo que corresponde a las E. P. S., demostrar que la fuente de los recursos para honrar las sanciones y las multas decretadas a través de sentencias judiciales, se realizaron de los recursos propios y los excedentes financieros, debidamente certificados por las revisorías fiscales y las auditorías.

De tal manera que en sus auditorías a las E.P.S., la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Salud deberá detectar y verificar los pagos de deudas del servicio de salud a través de procesos judiciales en los que se reconozcan intereses de mora, para si fuere el caso levantar los hallazgos fiscales que correspondan.

Superintendencia Nacional de Salud

Se exhorta a la Superintendencia Nacional de Salud a mantener una vigilancia activa y permanente sobre las deudas de las E.P.S con las I.P.S., en especial con los hospitales públicos encargados de atender a la población más vulnerable, haciendo seguimiento a los procesos judiciales que tienen en contra y a los pagos que realicen en virtud de los mismos, para evitar una crisis del sistema de salud o el mal funcionamiento de las I.P.S. públicas o privadas por no contar con los recursos para mantenerse por los servicios prestados.

Entidades privadas o públicas relacionadas

Las entidades privadas o públicas cuando reciban órdenes emitidas por autoridades judiciales de embargo, deberán en forma oportuna determinar la clase de recursos de que se trata y si estos corresponden al SGSSS informar a la respectiva autoridad de tal calidad para que se modifique la orden o se ratifique de manera motivada si la misma está cobijada por una regla excepcional, de conformidad con los pronunciamientos de las Altas Cortes.

De la misma manera, proceder a informar al titular para adelantar las actuaciones para su desembargo y en caso de ser improcedente la medida, impulsar las acciones para la adecuada protección de los recursos públicos.

Atentamente,

El Contralor General de la República,

CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE.

(C. F.).

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: Expediente T-8.255.231

Acción de tutela formulada por Coomeva EPS contra el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla

Magistrado Sustanciador:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veintiuno (2021).

El suscrito magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, en especial las previstas en los artículos 7 del Decreto 2591 de 1991 y 64 del Reglamento Interno de ésta Corporación (Acuerdo 02 de 2015); y,

CONSIDERANDO:

1. En el expediente T-8.255.231, la Sala Novena de Revisión examina la acción de tutela formulada por Coomeva EPS en contra del Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, para la protección de los derechos fundamentales “*a la vida y salud de los afiliados de Coomeva EPS, el flujo normal de los recursos del SGSSS y pago de las IPS del sistema, el mínimo vital de los afiliados de la EPS y colaboradores de Coomeva, el debido proceso por la aplicación del precedente judicial*”, los cuales considera vulnerados debido a que la autoridad jurisdiccional accionada, en el marco del proceso ejecutivo identificado con número de radicación 2018-175, decretó la medida cautelar de embargo de las cuentas maestras de recaudo del Banco AV Villas Nos. 165004763 y 165004813.

Manifestó la entidad accionante que los recursos depositados en las mencionadas cuentas no hacen parte de su patrimonio, sino que son recursos inembargables del sistema de salud y están destinados al proceso de compensación que efectúa la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, mediante el cual se viabiliza la operación de la EPS y la efectiva prestación del servicio a todos los afiliados. Por tanto, señaló que la medida cautelar dispuesta

por el juzgado accionado genera un grave bloqueo de funcionamiento que repercute negativamente en la garantía de la salud, la seguridad social y la vida de los usuarios del sistema, así como también en el mínimo vital de los colaboradores de la empresa.

A su vez, en el escrito inicial, la promotora de la acción solicitó como medida provisional lo siguiente: *“[p]ara evitar un perjuicio irremediable y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales y colectivos de los afiliados de Coomeva EPS y demás actores del sistema General de Seguridad Social en Salud, debido a la parálisis total de la operación de Coomeva EPS S.A, al no poder realizarse el proceso de Compensación, como consecuencia de la retención de los recursos públicos por valor de \$53.563.824.953, solicitamos se de aplicación al artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 mientras se resuelve la presente acción de tutela y se le ordene al Banco AV Villas como MEDIDA PROVISIONAL, el inmediato desbloqueo de la suma de \$53.563.824.953 y con ello le permita a la ADRES adelantar el proceso de compensación, garantizando el libre flujo de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En caso que no acceda a la medida provisional, se solicita como media subsidiaria y protección al patrimonio público, ordenar al Banco AV Villas abstenerse de entregar los recursos retenidos al Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla hasta que se resuelva de fondo la presente acción.”*

2. Dentro del respectivo traslado, el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla aseguró que *“los recursos que manejan las EPS si bien están amparados bajo el principio general de inembargabilidad, el mismo no resulta aplicable cuando persigue el pago de obligaciones generadas de la prestación de los servicios de salud, consideración que es acorde con el postulado consagrado en el inciso final del parágrafo del artículo 594, tal como acontece en cada uno de los casos relacionados.”* En consecuencia –agregó–, dado que lo que se persigue en el proceso ejecutivo en cuestión es precisamente el pago de obligaciones que tienen su origen en la prestación de los servicios de salud a personas afiliadas a Coomeva EPS S.A., resulta improcedente invocar el principio de inembargabilidad para impedir el decreto u obtener el levantamiento de medidas cautelares.

Por lo anterior, afirmó que sus decisiones no eran arbitrarias, y que ese Despacho se había pronunciado sobre todas las solicitudes presentadas, de modo que se venía garantizando el debido proceso a lo largo de la actuación. Aunado a ello, expresó que la entidad tutelante había dejado precluir las oportunidades para ejercer su defensa, lo que tornaba improcedente la acción de tutela.

3. Durante el trámite constitucional fueron vinculados los prestadores del servicio de salud que adelantan la ejecución contra Coomeva EPS, el Banco AV Villas, así como también distintas entidades.

En términos generales, los acreedores de la accionante se opusieron a las pretensiones de la solicitud de amparo, aduciendo que no se vulneraron los derechos invocados y que este mecanismo de protección era improcedente en el caso concreto.

El Ministerio Público, por intermedio del Procurador 13 Judicial II adscrito a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales, relievó que los recursos objeto de embargo *“no son ni pueden formar parte del patrimonio de la ejecutada sino que son propiedad del SGSSS”*.

La ADRES anotó que en el proceso ejecutivo a que se alude *“se decretó el embargo sobre recursos de naturaleza inembargable, cuya destinación no es la de garantizar las obligaciones de las EPS y que transgrede gravemente los derechos fundamentales usuarios en salud”*.

A su turno, el Banco AV Villas, tanto dentro del proceso ordinario como en el trámite de la acción de tutela, advirtió que *“los recursos que reposan en las cuentas maestras no son ni le pertenecen a la EPS demandada en el ejecutivo, son recursos públicos del Estado y por tanto o además, no pueden ser objeto de embargo”*.

4. En primera instancia, mediante sentencia del 4 de marzo de 2021, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla declaró improcedente la acción de tutela.

Estimó que Coomeva EPS pretendía, a través de la acción de tutela, revivir debates fenecidos dentro del proceso ejecutivo, y que no podía valerse de esta vía después de haber dejado precluir las oportunidades para ejercer su defensa.

5. Impugnada la anterior determinación, en segunda instancia, por sentencia del 14 de abril de 2021, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia.

Sostuvo que la decisión del juez accionado había sido adoptada luego de analizar el régimen de excepciones al principio de inembargabilidad que se predica de este tipo de recursos, y que no lucía como una determinación arbitraria o caprichosa, sino como el fruto de la interpretación que hizo el juzgador a partir de la normatividad y la jurisprudencia, en lo cual el juez de tutela no debe inmiscuirse.

6. Mediante auto del 30 de julio de 2021, el expediente T-8.255.231 fue seleccionado por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete¹, indicando como criterios orientadores para su escogencia la *posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional* (criterio objetivo) y la *preservación del interés general y tutela contra providencias judiciales* (criterios complementarios), de conformidad con los literales a) y c) del artículo 52 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

En la misma providencia, previo reparto, la Sala de Selección asignó el proceso al suscrito magistrado, para efectuar su revisión de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

7. Por memorial allegado a la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2021, el ciudadano Felipe Negret Mosquera, actuando en calidad de Agente Especial Interventor de Coomeva EPS, de conformidad con las Resoluciones 006045 del 27 de mayo de 2021 y 202151000125056 del 27 de julio de 2021 expedidas por la Superintendencia Nacional de Salud, solicitó la adopción de medidas provisionales de urgencia.

Indicó que con ocasión de las medidas de embargo decretadas por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla se debitaron recursos de las cuentas maestras del sistema de seguridad social dispuestas para los procesos de compensación a las EPS por parte de la ADRES por un valor de más de \$53.000'000.000, y que no obstante las reiteradas advertencias sobre la naturaleza inembargable de dichos dineros se constituyeron unos títulos de depósito judicial a favor de los acreedores de Coomeva EPS.

Agregó que, en una actuación inusitadamente apresurada, por auto del 28 de julio de 2021 el juzgado accionado dispuso admitir el convenio presentado por las ejecutantes para el pago anticipado de los créditos causados en las demandas en las que ya se profirió sentencia y cuentan con la respectiva liquidación, así como efectuar las operaciones para elaborar las órdenes de pago correspondientes. Además, frente a otro sector de acreedores la autoridad judicial se aprobó la liquidación del crédito presentada.

En tal sentido, señaló que para proteger los derechos de Coomeva EPS y salvaguardar el patrimonio público era necesario “1. Ordenar al Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla que se abstenga de ordenar la entrega de títulos de depósito judicial a cualquiera de los ejecutantes y/o sus apoderados en el proceso ejecutivo acumulado radicado

¹ Integrada por las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado.

08001315301520180017500 [y] 2. Ordenar al Banco Agrario de Colombia que se abstenga de pagar cualquier título judicial ordenado por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla con ocasión o en desarrollo del proceso ejecutivo acumulado radicado 080001315301520180017500.” Esto, teniendo en cuenta que se trata de unos dineros que no pertenecen a Coomeva sino al sistema de salud, de modo que podría producirse una irreversible afectación a los recursos públicos si se realiza la entrega de títulos judiciales, lo que también incidiría de forma directa en la prestación del servicio de salud a la población afiliada.

La anterior solicitud de adopción de medidas provisionales urgentes fue reiterada por el citado Agente Especial Interventor de Coomeva EPS mediante memorial remitido a esta Corporación el 27 de agosto de 2021, en el cual añadió que el Banco Agrario desestimó la petición que elevó para que no se proceda al pago de títulos judiciales asociados al proceso ejecutivo radicado bajo el número 08001315301520180017500, bajo la premisa de que quien puede disponer de los recursos es el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla por ser el titular de la cuenta.

8. El artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 autoriza al juez constitucional para que adopte medidas provisionales cuando se considere necesario y urgente para proteger el derecho, así como para dictar cualquier medida de conservación o seguridad enderezada a evitar que se produzcan otros daños.

En desarrollo del mencionado precepto, este Tribunal ha sostenido que el margen de discrecionalidad que se le reconoce al juez constitucional en materia de medidas provisionales tiene asidero en la necesidad de adoptar las medidas pertinentes y oportunas para salvaguardar los derechos, así como para no hacer ilusorio el efecto de la eventual decisión. Sin embargo, tal facultad no puede ser ejercida por el operador judicial de manera arbitraria, sino que la medida que disponga debe ser “razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada, lo que deberá hacer el juez del conocimiento, en forma expresa”².

Asimismo, ha enfatizado que el decreto de medidas provisionales no significa en manera alguna un prejuzgamiento sobre la controversia, pues no debe entenderse como una medida anticipatoria del sentido del fallo, sino como un mecanismo dúctil orientado a propiciar la efectividad de la protección de los derechos y a precaver –mediante el aseguramiento del objeto del litigio– que la decisión definitiva que posteriormente se emita caiga en el vacío:

² Auto 049 de 1995.

“[L]a Corte ha sostenido que el hecho de adoptar una medida provisional no implica prejuzgamiento alguno, toda vez que no determina el sentido de la decisión final, por cuanto, en todo caso, el debate sobre los derechos cuya protección se ha solicitado en la acción de tutela se encuentra pendiente de dirimir, por lo que tales medidas se caracterizan por ser transitorias y modificables en cualquier momento. En ese sentido, este Tribunal ha considerado que las medidas provisionales ‘constituyen una herramienta adecuada para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva’, pues aseguran las prerrogativas fundamentales de las partes y el efectivo cumplimiento de la futura resolución adoptada en el proceso.”³

Bajo esa perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la procedencia de las medidas provisionales está sujeta a la observancia de tres requisitos, a saber: (i) que exista una vocación aparente de viabilidad, (ii) que exista un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo y (iii) que la medida no resulte desproporcionada.⁴

9. Examinado el expediente del caso bajo estudio, en atención a la solicitudes elevadas por Coomeva EPS en el escrito introductorio y posteriormente por el designado Agente Especial Interventor de dicha promotora de salud, el suscrito magistrado sustanciador observa que, con el fin de asegurar el objeto de la controversia y evitar la materialización de un perjuicio irremediable, resulta necesario adoptar medidas provisionales urgentes mientras la Corte Constitucional emite un pronunciamiento definitivo sobre la acción de tutela de que se trata.

En efecto, dado que el asunto sometido a consideración de la Sala Novena de Revisión se contrae, precisamente, a determinar el alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de seguridad social en salud y a establecer si los dineros que reposan en las cuentas maestras que adminsitra la ADRES son susceptibles de ser afectados con medidas cautelares en el marco de un proceso ejecutivo para garantizar la satisfacción de las obligaciones adeudadas por una promotora de salud, si se llegare a concretar el pago a los acreedores con cargo a tales recursos la decisión de este Tribunal sería inane.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con los argumentos expuestos por diferentes intervinientes en el marco del trámite constitucional, la cuestión

³ Auto 419 de 2017.

⁴ Auto 555 de 2021, en reiteración de los Autos 262 de 2019, 680 de 2018 y 312 de 2018.

que debe resolver esta Corporación trasciende los meros intereses litigiosos de Coomeva EPS, pues no se trata de proteger exclusivamente los derechos de que es titular la accionante, sino también de asegurar la garantía de los derechos a la salud, a la seguridad social y a la vida de los pacientes y demás usuarios del sistema de salud que se encuentran afiliados a la mencionada entidad, así como el mínimo vital del personal vinculado a ella.

En esta oportunidad, el suscrito magistrado evidencia que (i) **existe una vocación aparente de viabilidad**, con respaldo en los elementos fácticos y normativos que, *prima facie*, suscitan una duda acerca de la juridicidad de las medidas cautelares de embargo decretadas por el Juez 15 Civil del Circuito de Barranquilla con base en la interpretación que llevó a cabo en torno a las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de salud; (ii) **se constata un riesgo probable de afectación a derechos fundamentales por la demora en el tiempo**, asociado a que las actuaciones desplegadas en el marco del proceso ejecutivo conducen razonablemente a inferir la inminencia del pago a los ejecutantes con los dineros de las cuentas maestras sobre las que recayó el embargo, lo que supondría una afectación irreversible desde el punto de vista de los derechos de la promotora de la acción, pero también acarrearía eventuales efectos adversos para los derechos de afiliados, beneficiarios y trabajadores de la EPS; y, (iii) **no resulta desproporcionada la medida provisional** tendiente a impedir que se consume el pago a los acreedores con aquellos recursos depositados en las cuentas maestras del Banco AV Villas, pues ante el peligro de que puedan resultar significativamente comprometidos los recursos públicos de la seguridad social y de que se desencadene una crisis que amenace masivamente la salud y la vida de la población por la imposibilidad de la entidad cumplir con su objeto misional, en un ejercicio de ponderación constitucional se aprecia como de menor intensidad el sacrificio derivado de postergar la satisfacción los derechos pecuniarios perseguidos por los acreedores de Coomeva EPS, máxime cuando sólo hasta que la Sala de Revisión profiera sentencia podrá establecerse con certeza si tales dineros pueden tener tal destinación, según se defina si los mismos conforman o no el patrimonio de la deudora.

Así las cosas, dado que en el presente caso se estima indispensable propender a la certidumbre y eficacia del fallo de revisión a que haya lugar, y en razón a la urgencia de salvaguardar los derechos de los sujetos en contienda y de terceros, y el patrimonio público, a título de medida precautelativa, se decretará la suspensión provisional de las medidas de embargo ordenadas por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla en el marco del proceso ejecutivo con número de radicación 08001315301520180017500 respecto de las cuentas maestras abiertas por Coomeva EPS y administradas por la ADRES identificadas con los

números 165004763 y 165004813 del Banco AV Villas, hasta tanto la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional adopte una decisión en el proceso de la referencia; y, a la vez, se dispondrá oficiar al Banco AV Villas para que proceda al inmediato desbloqueo de las mismas.

Asimismo, en atención a la solicitud y a la información suministrada a esta Corte por el Agente Especial Interventor de Coomeva EPS en relación con las recientes actuaciones encaminadas a facilitar próximamente el pago a los acreedores con los recursos debitados de las referidas cuentas maestras, se ordenará al Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla que se abstenga de ordenar la entrega de títulos de depósito judicial a cualquiera de los ejecutantes y/o sus apoderados en el proceso ejecutivo radicado 08001315301520180017500, y al Banco Agrario de Colombia que se abstenga de pagar cualquier título judicial ordenado por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla con ocasión o en desarrollo del proceso ejecutivo acumulado radicado 080001315301520180017500.

10. Así las cosas, con el propósito de preservar los derechos fundamentales de todas las partes, intervinientes y usuarios del sistema de salud, y en orden a prevenir que se ocasione un eventual desmedro del objeto del litigio, el suscrito magistrado sustanciador

RESUELVE:

Primero-. DECRETAR la suspensión provisional de las medidas de embargo ordenadas por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla en el marco del proceso ejecutivo con número de radicación 08001315301520180017500 respecto de las cuentas maestras abiertas por Coomeva EPS y administradas por la ADRES identificadas con los números 165004763 y 165004813 del Banco AV Villas, hasta tanto la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional profiera sentencia y la misma quede debidamente ejecutoriada.

Segundo-. Por Secretaría General, **OFÍCIESE** al Banco AV Villas para que, en el término perentorio de veinticuatro (24) horas contado a partir de la notificación de esta providencia y de acuerdo con lo señalado en la parte motiva, proceda a adoptar la medidas para desbloquear las cuentas maestras abiertas por Coomeva EPS y administradas por la ADRES identificadas con los números 165004763 y 165004813.

Tercero-. ORDENAR al Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla que se abstenga de ordenar la entrega de títulos de depósito judicial a cualquiera de los ejecutantes y/o sus apoderados en el proceso ejecutivo radicado 08001315301520180017500.

Cuarto-. ORDENAR al Banco Agrario de Colombia que se abstenga de pagar cualquier título judicial ordenado por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla con ocasión o en desarrollo del proceso ejecutivo acumulado radicado 080001315301520180017500.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.


ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado