

Bucaramanga, 15 de septiembre de 2020.

CARLOS JAVIER ARDILA CONTRERAS
Secretario



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura
JUZGADO DÉCIMO CIVIL DEL CIRCUITO
Bucaramanga – Santander

Bucaramanga, dieciséis (16) de septiembre de dos mil veinte (2020).

I. DECISIÓN OBJETO DEL RECURSO

Procede el despacho a resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por la parte demandada en contra del auto del 30 de enero del 2020 mediante el cual se decretaron medidas cautelares.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El recurrente señala que los dineros y activos de la EPS demandada tienen la calidad de parafiscales, debido a que dichos dineros provienen de los pagos por concepto de salud provenientes de los usuarios del sistema y se encuentran en las cuentas bancarias de la entidad, donde son administrados por la EPS y pertenecen al sistema de salud. De igual forma, que la destinación de dichos dineros es específica para cubrir el funcionamiento de la entidad que presta servicios en salud.

Señala la entidad demandada que las medidas cautelares fungen como medios dispositivos establecidos por el ordenamiento jurídico como protección a la parte ejecutante. La finalidad de las mismas es asegurar el cumplimiento de la decisión que se tome; no obstante, dichas medidas se ven restringidas o limitadas, entre otros, frente a los recursos de seguridad social. Informa que la Corte ha indicado la inembargabilidad de los dineros destinados a salud, en la Sentencia STC5952-2018, por lo que se hace necesario estudiar los rublos manejados por la EPS y sobre los que recayeron los embargos; pues los gastos de administración acorde a lo estipulado en el art. 23 de la Ley 1438 de 2011 y la Sentencia C-262 de 2013 no son objeto de embargos por corresponder a dineros de naturaleza parafiscal que financian los servicios de salud.

De igual manera, indica el recurrente que los recursos del sistema de salud son inembargables como recursos públicos y recursos de la seguridad social; esto de acuerdo a lo consignado en los arts. 48 y 63 de la Constitución, el art. 9 de la Ley 100 de 1993, los Decretos 111 de 1996 y 1101 de 2007, reglamentado por la Ley Ordinaria 715 de 2001 y la Sentencia SU-480 de 1997 de la Corte Constitucional. Aduce que la ejecutada es una Institución Prestadora de Servicios de Salud, que recibe recursos del sistema girados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES. Estima que igual sucede con el embargo de los dineros correspondientes a la Unidad de Pago por Capacitación UPC, los cuales se encuentran a cargo y bajo manejo de la EPS, pero no hacen parte del patrimonio de la ejecutada y financian el Plan de beneficios en Salud y en consecuencia son inembargables.

Afirma la ejecutada que en las Sentencias C-566 de 2003 y C-313 de 2014, así como en el art. 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y en la Circular 007 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa del Estado, se indica la inembargabilidad de los dineros de financiación y mantenimiento del sistema de salud en Colombia, siendo improcedente que se profieran medidas cautelares sobre cuentas, depósitos y cualquier recurso financiero de COOMEVA EPS. Igualmente, que en el numeral 1 del art. 594, se consagra la inembargabilidad de los recursos de la seguridad social.

Por lo anterior, indica el recurrente que la orden de embargo y secuestro de las cuentas bancarias a nombre de la EPS ejecutada, a pesar de indicar que dichas medidas son improcedentes respecto de dineros que tengan naturaleza inembargable, no señala ni tácita ni expresamente los criterios tenidos en cuenta para determinar dicha excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos consignados en dichas cuentas. Aunado a lo anterior, a partir de lo dispuesto en la Circular 014 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación, los dineros que se encuentren en las cuentas maestras administradas por la EPS, las cuales manejan únicamente el recaudo de las cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud, no pueden ser clasificados como dineros propios de la EPS ejecutada. Por lo que no podría ordenarse en embargo dentro de la presente ejecución, de dichas cuentas

maestras sin la integración al ADRES, pues los indicados dineros no harían parte del patrimonio de la EPS.

Finalmente, la parte demandada solicita el levantamiento de las medidas cautelares decretadas sobre bienes que no hacen parte del parte del patrimonio de la EPS. Y en caso que se desestime el recurso, interpone en subsidio el recurso de apelación.

III. CONSIDERACIONES

De entrada, ha de decirse que el recurso de reposición propuesto no tiene vocación de prosperidad.

Lo anterior por cuanto, pese a que la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud tiene sustento constitucional y legal, lo cierto es que ha sido la misma Corte Constitucional quien ha establecido que *la “inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto....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”* (sentencia C-313/2014).

En similar sentido, la guardiana de la Constitución estableció *“la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones”* (sentencia C-566/2003)

Por su parte, en sentencia C-115/2008 se dispuso que el principio de inembargabilidad no es absoluto y debe conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política, precisando que las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto son aplicables respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estén destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, esto es, educación, o salud, entre otros.

Más adelante, en sentencia C-543/2013 se reiteró que es posible el embargo de bienes inembargables, en los siguientes casos: 1) Para la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral. 2) Para el pago de sentencias judiciales. 3) Cuando se trate de títulos emanados del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible. 4) 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).

A partir de los anteriores pronunciamientos, las salas de casación civil y laboral de la Corte Suprema de Justicia han desarrollado una línea jurisprudencial según la cual, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud no es absoluto y admite excepciones, dentro de las cuales se encuentran, los embargos decretados con base en obligaciones surgidas por la prestación del servicio de salud.

Algunas de las sentencias de la sala de casación laboral que se han pronunciado en ese sentido son: STL-3466/2018, STL_6430/2018, STL-2960/2019 y STL_7686/2019, todas citadas en el auto que ahora se recurre. En síntesis, en estos pronunciamientos se avala la tesis en virtud de la cual, es perfectamente válido y razonable ordenar el embargo de bienes en principio inembargables, de propiedad de las EPS demandadas, cuanto se trate de procesos ejecutivos en los que se ejecuten facturas u otros títulos que hayan sido expedidos, con ocasión de la prestación de servicios de salud a los afiliados de las EPS demandadas

En cuanto a los pronunciamientos emitidos por la sala de casación civil, tenemos los siguientes: STC-7397/2018, STC-3148/2019, STC-3247/2019 y STC 14198/2019, entre otros. En dichas providencias se consolida la posición según la cual, el principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica admite excepciones, cuando se trate de procesos ejecutivos para el cobro de títulos que tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, **salud**, agua potable y saneamiento básico).

Ahora bien, efectuando una revisión a los pronunciamientos más recientes sobre la materia, se advierte que nuestro máximo tribunal de cierre en la especialidad civil mantiene su posición. Veamos:

En sentencia STC 4968 del 30 de julio de 2020, la sala de casación civil de la Corte Suprema de Justicia, se indicó que:

“Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye, los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros”

Por su parte, en sentencia T 68001-22-13-000-2020-00008-01 del 27 de abril de 2020, la misma corporación señaló:

“Se resalta, el coercitivo cuestionado se cimenta en facturas por cobros del servicio de salud, ya prestados por la demandante; por tanto, se está ante un título ejecutivo que tiene “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”¹, lo cual significa que el mismo constituye una de las excepciones consagradas por la jurisprudencia constitucional, reiterada por esta Corte en varias ocasiones², frente al principio de inembargabilidad”

Del mismo modo, en sentencia STC3118 del 18 de marzo de 2020, se explicitó:

“Si, como se constata en el sub examine, el Juzgado Octavo Civil del Circuito de la capital de Santander ordenó las «medidas cautelares» de que se queja la E.P.S. Medimás, apoyado en que «las obligaciones que se cobran a través del presente trámite tienen origen en la prestación de servicios de salud por parte de la entidad ejecutante afiliados a la EPS demandada, es decir, en virtud del vínculo contractual existente entre las partes» (fl. 232, cno. 1); nada cabe reprocharle en tanto esa circunstancia constituye una de las salvedades a la regla general de «inembargabilidad de los activos del Sistema General de Participaciones».

Quiere decir esto que la autoridad cognoscente no se alejó del marco normativo y jurisprudencial en que se subsume la cuestión, sino que, todo lo contrario, aplicó «una de las excepciones» que hacen procedente las «cautelares», relativa a que la pauta ordinaria de «inembargabilidad» cede cuando el coercitivo se sustenta en el incumplimiento de obligaciones derivadas de la «prestación del servicio» público respectivo, en este caso de salud.

En efecto, sobre el punto se tiene ampliamente decantado que:

La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que principio de inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población (...)Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos 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.

No obstante,La jurisprudencia de ese Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado beneficio “(...) no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica (...)”, pues no es absoluto y es susceptible de excepciones (...) [tales como] [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, [esto es], 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) (CSJ STC1479-2020).

De modo que, como el obrar del iudex acusado se alineó a los parámetros transcritos, no «se detecta un error grosero o un yerro superlativo o mayúsculo que, abrupta y paladinamente cercene el ordenamiento positivo» CSJ STC4996-2017).”

Por lo expuesto, este funcionario tiene la convicción de que las medidas cautelares decretadas en este proceso, sobre bienes en principio inembargables, se encuentran soportadas en precedentes de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, según las cuales el principio de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud no es absoluto y admite excepciones, dentro de las cuales se encuentran, los embargos decretados con base en obligaciones surgidas por la prestación del servicio de salud, como en este caso.

No sobra agregar que de conformidad con lo dispuesto en las sentencias C 037 de 1996 y C 836 de 2001³, entre otras, el precedente de la Corte Constitucional y la de la Corte Suprema de Justicia son vinculantes, máxime en este caso en el que encontramos más de tres decisiones uniformes sobre el mismo punto derecho, lo cual constituye doctrina probable en los términos del art. 4 de la ley 169 de 1896, sin que los jueces inferiores podamos apartarnos de dicha posición sin una justificación suficiente y adecuada, tal y como lo exige el art. 7 del CGP, pues de lo contrario se estarían infringiendo principios como el de igualdad y la seguridad jurídica.

En tales términos y toda vez que la presente ejecución se funda en facturas que el HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER E.S.E. allegó para el cobro judicial, las cuales corresponden a la prestación de servicios de salud a los afiliados de COOMEVA EPS., se enmarcan las circunstancias de

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013

² CSJ. STC2705 de 5 de marzo de 2019, reiterada en STC14198-2019 de 17 de octubre de 2019 y 11001-02-03-000-2019-04167-00 de 22 de enero de 2020, entre otras.

³ Que declaró la exequibilidad del artículo 4 de la ley 169 de 1896

este proceso dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad de los bienes de la EPS ejecutada.

Adicionalmente no considera este despacho necesario vincular a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, toda vez que en la presente ejecución no se ha hecho efectivo el embargo de cuentas maestras de COOMEVA EPS, ni el embargo de ningún otro recurso que tenga el carácter de inembargable, en el cual dicha entidad pueda verse involucrada.

Considera entonces este juez que no hay lugar a revocar la decisión tomada en el auto del 30 de enero de 2020.

De conformidad con el art. 321 del C. G. del P., en concordancia con el art. 323 ibídem., se concederá en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el apoderado de la parte demandada. No se exigirá el pago de expensas en tanto el expediente se envía al superior en formato digital.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Bucaramanga,

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el auto de fecha 30 de enero de 2020, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONCEDER en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto oportunamente por el vocero judicial de la parte demandada, conforme se expuso en las consideraciones de este auto.

Para surtir la alzada se remitirá la totalidad del expediente incluido el presente auto, y no se exigirá el pago de expensas en tanto el expediente se envía al superior en formato digital.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ELKIN JULIAN LEON AYALA
Juez

JUZGADO DECIMO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA

Hoy 17 de septiembre de 2020, siendo las 8:00 a.m. se notifica a las partes el AUTO anterior por anotación en estado No. ____.

CARLOS JAVIER ARDILA CONTRERAS
Secretario

AMM