

Al despacho del señor Juez, para resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por la parte demandada en contra del auto del 23 de noviembre del 2021 mediante el cual se decretaron medidas cautelares. Sírvase proveer.

Bucaramanga, 06 de diciembre de 2021.

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, siete (07) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

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 23 de noviembre del 2021 mediante el cual se decretaron medidas cautelares.

I. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El recurrente señala que si bien es cierto el decreto de las medidas cautelares tiene un soporte jurídico para su procedencia, no puede desconocerse la destinación de los dineros que se pretende embargar y que se encuentran depositados en las cuentas maestras de las EPS. Aduce que dichos dineros permiten la operación de la EPS, el pago de sus colaboradores y los pagos a cada IPS. A juicio del recurrente esta medida no solo vulnera el principio de inembargabilidad de estos dineros, sino también el derecho a la vida y la salud de los afiliados a la EPS ejecutada.

Indica que acorde con lo consagrado en la Circular 01 del 25 de marzo de 2021, previo al decreto de una medida cautelar debe verificarse el estado de pago de los títulos presentados a cobro, para determinar si la misma es procedente. Maxime cuando los dineros se encuentran en las cuentas maestras de la EPS, las cuales reitera son inembargables, y no hacen parte del patrimonio de la ejecutada, sino que corresponden a recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud destinados a la operación y desarrollo de las EPS, acorde con lo consagrado en la Resolución No. 2426 de 2017 de la Superintendencia Nacional de Salud, el Decreto 050 de 2003 y el art. 594 del C. G. del P.

Indica además la parte la ejecutada que tiene por objeto social garantizar el servicio de salud a sus afiliados, lo que conlleva la custodia de dineros aportados a cada uno de ellos para un correcto servicio médico, y con la aplicación de las medidas decretadas se pone en riesgo el derecho a la salud y la vida de cada afiliado. Reitera que los recursos no pertenecen a la EPS, sino que corresponden a recursos públicos, que incluyen los aportes de cada afiliado. Precisa que estos recursos que provienen del ADRES no pueden ser utilizados para fines distintos a los estipulados por la ley, que es atender las necesidades de los afiliados a la EPS, según lo indicado en el art. 29 de la Ley 1438 de 2011.

Señala también que la imposición de medidas cautelares sobre estos recursos genera una afectación irreparable en la continuidad de los servicios en salud de sus afiliados. Aunado a ello, de determinarse que la medida cautelar es procedente, la misma debía ser razonada, sopesada y proporcionada a la situación descrita, lo que no se realizó en este caso, desconociendo a su juicio la jurisprudencia de la corte constitucional. Asegura el recurrente que previo al decreto de la medida el despacho debió oficiar al ADRES para que informara cuales cuentas maestras tiene la EPS ejecutada y de esta forma no se trasgrediera el principio de inembargabilidad.

Señala que lo que se pretende con el recurso es garantizar la estabilidad financiera del sistema, la primacía del interés general, salvaguardar los derechos fundamentales de sus afiliados y garantizar el

pago de los salarios y prestaciones sociales de sus colaboradores, pues con la medida cautelar los dineros quedan congelados afectando directamente las obligaciones laborales de la EPS.

Sobre el carácter de inembargabilidad de estos recursos, señala las sentencias de la corte constitucional C-867 de 2001, C-828 de 2001, SU-480 de 1997 y C-566 de 2003, así como el Concepto del 26 de octubre de 2005 de la Superintendencia Nacional de Salud, la Directiva No. 22 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación y la Circular del 13 de julio de 2012 de la Contraloría General de la Republica.

Finalmente solicita el recurrente que se reponga el numeral segundo del auto del 23 de noviembre de 2021, así como que se vincule al presente proceso a la Administradora de los Recursos Generales de Seguridad Social en Salud – ADRES, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Republica.

II. CONSIDERACIONES

De entrada ha de decirse que el recurso de reposición propuesto por la parte ejecutada no tiene vocación de prosperidad. Esto por cuanto, a pesar de que el principio de 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, STC 1339 – 2021, STC 3842 – 2021

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, 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 a 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

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.

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).»

A través de providencia STC 1339 del 17 de febrero de 2021, siguiendo la misma línea se expresó: *“Por tanto, el Tribunal acusado erró al confirmar la decisión del a quo de 28 de agosto de 2020 con la que se denegó la petición de que se instara al Adres para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada, pues tal como se expuso es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, tal como lo concibió la Corte Constitucional en sentencia C-543/13 al precisar que la limitación en comento es inaplicable «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)».*

Por último, en providencia STC 3842 del 14 de abril de 2021, confirmándose la posición que se ha venido sosteniendo, se expresó *“A la luz de los anteriores razonamientos, es claro que las medidas dispuestas por el juez de la ejecución, esto es, la retención sobre los dineros que Coomeva tenga o llegare a tener en las cuentas reportadas por el Banco de AV Villas, provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, se adoptó luego de establecer el carácter embargable de tales emolumentos y de surtirse un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, con el que se estableció que los títulos base del recaudo tienen «como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)».* En este orden de ideas, advierte la Sala que la motivación empleada por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla para ordenar la medida cautelar que se materializó, no luce arbitraria o caprichosa, sino que por el contrario, es apenas fruto de la interpretación que de la normatividad y la jurisprudencia constitucional que rige la materia hizo el juzgador.”

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.

Ahora bien, frente al presunto deber de verificar del estado de pago de los títulos presentados a cobro, debe indicar este despacho que frente a la ausencia de reportes de pagos realizados por las partes del proceso, ha de concluirse que las facturas se encuentran en las mismas condiciones que dieron lugar al mandamiento de pago, esto es, pendientes de pago; máxime cuando la parte ejecutada no reporta con el escrito del recurso haber realizado algún pago adicional a dichas obligaciones y solo de forma general y abstracta hace referencia a dicha situación. Aunado a ello, dicho deber no se encuentra consagrado en ninguna normativa o regulación, y contrario a lo afirmado por el recurrente no constituye un presupuesto para el decreto de medidas cautelares en procesos ejecutivos.

Finalmente, no hay lugar a vincular al presente proceso ejecutivo a la Administradora de los Recursos Generales de Seguridad Social en Salud – ADRES, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, toda vez que no existe soporte legal para ello.

Por lo anterior, no tiene vocación de prosperidad lo pretendido por el recurrente, y no se repondrá el auto del 23 de noviembre de 2021. De conformidad con el art. 321 del C. G. del P., en concordancia con el art. 323 ibidem, 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 el evento en que se haga uso de lo previsto en el inciso primero del numeral 3 del artículo 322 del CGP, córrase el traslado previsto en el artículo 326 ibidem. Vencido el

traslado o vencido en silencio el término para agregar nuevos argumentos a la impugnación, envíese el expediente en formato digital al superior para que resuelva.

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

RESUELVE:

PRIMERO: NO REPONER el auto de fecha 23 de noviembre de 2021, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: CONCEDER en el efecto devolutivo el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente por el vocero judicial de la parte ejecutada. Una vez vencido el plazo de 3 días previsto en el numeral 3 del artículo 322 del C. G. del P. y en caso de que se ejercite el derecho allí plasmado, córrase el traslado previsto en el artículo 326 ibidem, vencido el cual se enviarán las copias al superior.

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,

Firmado Por:

Elkin Julian Leon Ayala
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 010
Bucaramanga - 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: **d0042c925a7d2f781d384b9816eeec7704c9330cc29ee971d5527c592accf4b5**

Documento generado en 07/12/2021 11:36:48 AM

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