

Doctora
GLORIA SOLER PEDROZA
JUEZ CUARTO CIVIL MUNICIPAL DE TUNJA
E. S. D.

DEMANDANTE: CLINICA POZO DONATO DE TUNJA

DEMANDADO: COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.

**REFERENCIA: RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN CONTRA
AUTO DE FECHA 14 DE OCTUBRE DE 2021, POR EL CUAL SE
NIEGAN LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS**

RADICADO: 150014053004-2019-00394

CARLOS ANDRES RUIZ PINZÓN, portador de la Tarjeta Profesional, No. 230.314 del Consejo Superior de la Judicatura, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.049.621.109 de Tunja, con correo de notificaciones electrónicas andresr-156@hotmail.com, actuando en ejercicio del derecho de postulación y conforme al poder otorgado por el demandante, **CLINICA POZO DONATO DE TUNJA SAS** con NIT **900.410.792-9**, representada legalmente por **YILMA ELIZABETH ACUÑA RODRÍGUEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No.40.027.980; acudo ante Su Despacho, con el fin de presentar **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN**, contra el autor de fecha 14 de octubre de 2021, por medio del cual se niegan las medidas cautelares solicitadas.

En ese sentido, me permito recurrir el Auto de fecha 14 de octubre de 2021, para que su Señoría considere las razones que se le ponen de presente, a fin de que se revoque la decisión, y en su lugar, se proceda a decretar la totalidad de las medidas cautelares de embargo sobre las cuentas bancarias de la demandada así como de los recursos equivalentes al 8% del valor de la UPC en el régimen subsidiado y al 10% del valor de la UPC en el Régimen Contributivo, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

I. NATURALEZA DE LAS OBLIGACIONES PENDIENTES DE PAGO POR PARTE DE COOSALUD EPS S.A.

Las obligaciones reclamadas en el presente proceso, tienen como fuente la prestación de servicios de salud, los cuales fueron ejecutados durante los años 2017 al 2018 por CLINICA POZO DONATO DE TUNJA SAS., en favor de los beneficiarios y afiliados de **COOSALUD EPS S.A.**, prueba de ello, se tienen:

- i).** Las 50 facturas originales de venta, presentadas junto con el escrito de la demanda, en donde se describen cada uno de los servicios en **salud** prestados a cada paciente;
- ii).** La copia del acta de reunión de fecha 20 de febrero de 2019 suscrito entre COOSALUD EPS y la CLINICA POZO DONATO DE TUNJA, aportado con el traslado del recurso de reposición contra el mandamiento de pago.

De conformidad a lo anterior, es evidente que no existen dudas respecto a la naturaleza de las obligaciones que se pretenden en el proceso de la referencia, pues se trata de **SERVICIOS EN SALUD** a los afiliados de **COOSALUD EPS S.A.** Aunado a lo anterior, en el presente caso, todos los recursos que ingresan a las cuentas maestras y a las demás cuentas de la EPS COOSALUD, así como los recursos que administra el ADRES (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud) 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**, dichos fines, se definen en el Art. 5 de la Ley 1751 de 2015, y que expresa:

“El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; para ello deberá:

- a) **Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas;**

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

En ese sentido, al negarse la solicitud de embargo sobre las cuentas bancarias de la demandada así como de los recursos equivalentes al 8% del valor de la UPC en el régimen subsidiado y al 10% del valor de la UPC en el Régimen Contributivo, para pagar las obligaciones pendientes de pago por prestación de servicios de salud, se está vulnerando directamente el derecho fundamental a la salud, ya que conlleva a deteriorar la prestación de dichos servicios, pues es evidente que de no pagarse a las IPS los servicios que prestan en salud, con el tiempo se perjudicará en gran medida el Sistema de Seguridad Social en Salud, pues no será posible que las IPS sigan prestando dichos servicios de manera “gratuita” porque las EPS no destinan correctamente los recursos asignados por el Estado.

En palabras de la Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, Margarita Cabello Blanco, en Sentencia STC7397 de 2018:

“Lo contrario – es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cobija 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 S.G.P., como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino o 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 – públicas, mixtas o privadas,- cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que presten les sean diligentemente sufragados.”

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

II. LA SOLICITUD DE EMBARGO NO AFECTA LA DESTINACIÓN ESPECÍFICA DE LOS RECURSOS DE SALUD

Como se indicó anteriormente, las obligaciones pendientes de pago y a cargo de **COOSALUD EPS S.A.**, tienen su origen en los servicios de salud que les fueron prestados a los afiliados y beneficiarios de la EPS demandada y por tanto, no se afecta la destinación específica de los recursos que se busca sean embargados.

En ese sentido y teniendo en cuenta que se impone al Estado, la obligación de asegurar que el destino asignado a los recursos, no sea diferente a la prestación del servicio y la garantía del derecho fundamental a la salud, dentro del cual se tiene que comprende, naturalmente, el pago de los servicios que se han contratado y ejecutado por LA CLINICA POZO DONATO DE TUNJA SAS., para atender el servicio de la salud, función que inicialmente, está a cargo de la EPS.

Debe advertirse que el Art. 25 de la Ley 1751 de 2015, establece a su vez:

“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.”

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Norma que debe ser entendida de forma paralela con la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, así:

En la Sentencia C-1154 del 2008, con M.P. Clara Inés Vargas Hernández, se indicó que:

“En las providencias referidas, esta Corporación aclaró 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).

“Siguiendo esta línea, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables. La Corte insistió en que la regla general es la inembargabilidad, pero de nuevo aceptó el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable).”

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Más adelante, en sentencia C-543 de 2013 de la Corte Constitucional, en la intervención realizada por el Ministerio de Justicia y Derecho se indicó que:

“Sobre este último punto, comenta, la Corte Constitucional ha sostenido con claridad que las normas que establecen la inembargabilidad de bienes públicos deben interpretarse en armonía con los principios constitucionales y derechos fundamentales de las personas, como la dignidad humana, la seguridad jurídica, la propiedad y el acceso a la administración de justicia. Sobre el punto, recuerda las excepciones al principio de inembargabilidad, así:

(i) La primera excepción está referida a las obligaciones de naturaleza laboral y a la

obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho al trabajo en condiciones justas y dignas.

(ii) La segunda excepción está relacionada con la **obligación del Estado de garantizar la seguridad jurídica**, respetando y pagando lo establecido en las sentencias judiciales dentro de los términos previstos en cada caso concreto por el ordenamiento jurídico **como también permitiendo la efectividad de las acciones ejecutivas promovidas en su contra**. Esta excepción depende principalmente de la posibilidad de decretar medidas cautelares de embargo de bienes públicos si previamente se ha intentado su cumplimiento dentro del término pactado para satisfacer la obligación sin obtener un resultado positivo.

(iii) La tercera excepción se encuentra relacionada con los títulos ejecutivos en los cuales el Estado es deudor de una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

(iv) Además, indica, la Corte Constitucional ha establecido que incluso las excepciones relacionadas son aplicables a los recursos del Sistema General de Participaciones “...**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)”

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Y posteriormente, en la Sentencia C- 313 de 2014, con ponencia del M. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, se dispuso con relación al artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 que:

*“En este sentido, como de la parte final de la disposición que establece que “...no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente” podría interpretarse que el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad, lo cual contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política, resulta procedente excluir esa interpretación y, por ende, se declara la exequibilidad del artículo 25 precisando que una lectura desde la Constitución permite afirmar que **bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con garantizar el derecho a la salud de las personas.**”*

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

De lo anterior, se tiene que, en este caso, la Corte Constitucional, habilitó el uso de esos recursos para pagar solo emolumentos que se relacionen **directamente** con la garantía del derecho a la salud, de manera que es claro que dicha finalidad se cumple en el presente caso, pues se reitera que las obligaciones pendientes de pago por parte de **COOSALUD EPS SA.**, corresponden a servicios prestados en salud, los cuales encuentran su respaldo en las 50 facturas adjuntas en la demanda en donde se describe cada uno de los procedimientos realizados sobre los afiliados a la EPS demandada.

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia también ha tomado la misma postura en casos con similares circunstancias, pues se tiene precedente vertical dictado por dicha corporación – Sala de Casación Penal, en Sentencia AP4267-2015 del 26 de julio de 2015 y con Magistrado Ponente José Leonidas Bustos Martínez, al estudiar un recurso de apelación interpuesto por **COOSALUD EPS** en contra de providencia mediante la cual la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena decretó la preclusión de la investigación sobre 2 Jueces Civiles del Circuito de Cartagena por su actuar “manifiestamente ilegal” al decretar el embargo de cuentas de COOSALUD EPS, se indicó lo siguiente:

*“El Tribunal, como viene de verse, consideró que el actuar de los jueces indagados no fue “manifiestamente ilegal”, toda vez que **no quebrantaron el principio de inembargabilidad de los dineros del sector salud provenientes del sistema general de participaciones en el régimen subsidiado, por cuanto la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado excepciones***

a dicho parámetro a partir de las sentencias C-732 de 2002, C-566 de 2003 y 1154 de 2008, entre las cuales está los cobros por los servicios de salud y, precisamente, los procesos adelantados por los jueces Segundo y Séptimo Civiles de la misma ciudad, corresponden a demandas ejecutivas, cuyos títulos base de cobro fueron emitidos con ocasión de los servicios de salud prestados a los afiliados del sistema de seguridad social, vinculados a COOSALUD EPS-S.

4. En este orden de ideas, consonante con la apelación, la Sala debe determinar si las decisiones de embargo proferidas por los indiciados en calidad de jueces civiles del circuito -en el curso de procesos ejecutivos promovidos para el cobro de **obligaciones derivadas de servicios de salud** prestados a afiliados vinculados a COOSALUD EPS-S--, son manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico por quebrantar el principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, en tanto, según propone el impugnante, las únicas excepciones a esta prohibición a partir del Acto Legislativo 04 de 2007, son las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, no así las originadas en servicios de salud contratados por la EPS-S.

5. De entrada la Sala advierte que los embargos objeto de indagación no son “manifiestamente contrarios a la ley”, por las razones siguientes:

5.1. Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, **también en la misma dispuso “estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008”, de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:**

Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. Explicó que “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”.

Que si bien la “regla general” adoptada por el legislador era la “inembargabilidad” de los recursos públicos del presupuesto general de la nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

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 justas ; 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 providencias ; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible .

Siguiendo esta línea argumentativa, consideró “que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”; premisa a partir de la cual indicó 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)”.

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 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. 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” 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.

En este orden de ideas, la Sala no advierte manifiestamente contrario al Ordenamiento los embargos objeto de indagación, más aún se observan razonablemente ajustados a la Constitución.”

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

III. LA SOLICITUD DE EMBARGO DE LOS RECURSOS EQUIVALENTES AL 8% DEL VALOR DE LA UPC EN EL RÉGIMEN SUBSIDIADO Y DEL 10% DEL VALOR DE LA UPC EN EL RÉGIMEN CONTRIBUTIVO

En primer lugar, es necesario precisar que parte de los ingresos que reciben las EPS por concepto de la prestación de servicios de salud de los afiliados al SGSSS, son entre otras, las Unidades de Pago por Capitación (UPC), las cuales representan una unidad por cada persona que reconoce el Sistema General de Seguridad Social en Salud a las EPS por la organización y garantía de la prestación de los servicios en salud para cada afiliado; asimismo, que la UPC

reconocida por el SGSSS, está destinada a financiar: i). la prestación de servicios de salud, ii). Cubrir gastos de administración de las EPS.

Al respecto, la Ley 1438 de 2011, por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, establece el porcentaje para los gastos de administración de las EPS, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, a saber:

“ARTÍCULO 23. GASTOS DE ADMINISTRACIÓN DE LAS ENTIDADES

PROMOTORAS DE SALUD. El Gobierno Nacional fijará el porcentaje de gasto de administración de las Entidades Promotoras de Salud, con base en criterios de eficiencia, estudios actuariales y financieros y criterios técnicos. Las Entidades Promotoras de Salud que no cumplan con ese porcentaje entrarán en causal de intervención. Dicho factor no podrá superar el 10% de la Unidad de Pago por Capitación.

Los recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Tampoco lo podrá hacer el Régimen Subsidiado.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo previsto en este artículo se reglamentará para que el porcentaje máximo de administración entre a regir a más tardar el primero de enero de 2013. El Gobierno Nacional contará con seis (6) meses para hacer las revisiones necesarias con base en estudios técnicos sobre el porcentaje máximo señalado en el presente artículo y podría realizar las modificaciones del caso. Hasta tanto no se defina el Régimen Subsidiado seguirá manejando el 8%.

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

En ese sentido, se entiende que el 10% de la UPC, para el Régimen Contributivo y el 8% del UPC para el Régimen Subsidiado, pueden ser embargados, como quiera que estos corresponden a “Gastos de Administración” de las EPS y no a recursos destinados exclusivamente a la prestación de servicios en salud, los cuales equivalen al 90% de la UPC en el Régimen Contributivo y al 92% de la UPC para el Régimen Subsidiado y que son los contemplados por el inciso segundo del art. 23 de la Ley 1438 de 2011.

Sobre este punto, la Superintendencia Nacional de Salud, en Concepto No. 13233 de 2011, responde a una consulta sobre la inembargabilidad de los recursos del régimen contributivo, frente a lo cual concluye lo siguiente:

“Sin embargo, considera de igual forma este Despacho que pueden embargarse aquellos recursos provenientes de la UPC recibida por las EPS, que resulten después de descontar los pagos por prestación de servicios de salud, prima de póliza de seguro de enfermedades de alto costo y provisiones destinadas a la prestación del servicio, esto es, de descontar el 90% destinado a la prestación de servicios de salud de la UPC recibida por las EPS, puesto que dichos recursos (los que resulten del descuento en mención), pertenecerían a las EPS. Es decir, que podrán embargarse los recursos correspondientes a los gastos de administración de EPS, los que no podrán exceder el 10%, de conformidad con lo establecido por el inciso 3o del artículo 23 de la Ley 1438 de 2011.

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Atendiendo lo anterior, en la solicitud de medida cautelar radicada el 16 de septiembre de 2021, se solicitó, además del embargo de nuevas cuentas bancarias, el embargo del 8% del valor de

la UPC en el régimen subsidiado y al 10% del valor de la UPC en el Régimen Contributivo, como quiera que los servicios de salud prestados a **COOSALUD EPS**, corresponde a usuarios de ambos regímenes. De esta manera, la solicitud de medidas cautelares, no obedecen a un capricho de la demandante, sino a un mecanismo legalmente válido, el cual contempla una excepción al principio de inembargabilidad, excepción que, se reitera, la misma Superintendencia de Salud reconoció y aceptó y en todo caso, con la presente solicitud se busca satisfacer las obligaciones que se encuentran en mora por parte de **COOSALUD EPS** y sobre servicios en **SALUD**, por consiguiente, no se estaría vulnerando la destinación específica de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Por consiguiente, se reitera que las medidas de embargo solicitadas al Despacho, no tienen otro fin más que pagar las obligaciones pendientes de pago por los **SERVICIOS PRESTADOS EN SALUD** a los beneficiarios y afiliados de **COOSALUD EPS**, pues otro sería el panorama si se solicitara el embargo para pagar acreencias de otro tipo; pero lo cierto es que, lo único que se está cobrando en el proceso de la referencia son obligaciones por concepto de servicios en salud que ya fueron prestados y facturados, encontrándose los mismos en mora.

Al respecto, en un caso similar, el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil – Familia de la ciudad de Tunja, en Auto de fecha 31 de julio de 2020 y con Magistrada Ponente Dra. María Julia Figueredo Vivas, se indicó sobre la inembargabilidad de los recursos, lo siguiente:

“Por lo anterior, puede entenderse que no se quebranta la prohibición o la cláusula de protección a los recursos del presupuesto general de la nación concretamente los recursos asignados del sistema general de participaciones. Estos recursos, que entran en las cuentas bancarias, propias de los demandados, aun teniendo en cuenta que se trata de cuentas bancarias registradas para el giro de recursos del sistema general de participaciones y que es lo que se conoce como cuentas maestras. En la medida que los recursos ingresan a estas cuentas tienen por objeto atender la prestación de los servicios previstos en el POS; **deben tener alcance para cumplir la finalidad con la que fueron situados. Determinado el origen de la obligación, que es la prestación de servicio en salud; el rigor de la inembargabilidad de los recursos de la nación; no es absoluta. De lo contrario, resulta inane el proceso y queda burlada la obligación, promoviendo el incumplimiento de las E.S.S.S y E.P.S., a sus acreedores, proveedores de servicios y procedimientos a sus usuarios, valga reiterar, así como a las EPS se le gira recursos para cumplir el estado con el deber de garantizar al usuario el acceso a seguridad social en salud; el contratista, beneficiario de tales recursos, entiéndase EPS, debe a su vez pagar a sus proveedores de insumos, servicios médicos, quirúrgicos y asistenciales entre otros, como sucede en este caso. Lo contrario es desproporcionado. En este caso, con relación a la UPC, sólo se solicita afectar el 8% del 100% que recibe la EPS. La solvencia de la EPS no puede subsistir a costa del desmedro económico y de los derechos de los proveedores.**

(...)

SEXTO: Hacer absoluto el principio de inembargabilidad conllevaría en la práctica a habilitar a las entidades que contratan con el Estado y a quienes se les asigna los recursos para el régimen en salud; para que evadan el pago de las obligaciones económicas. En este caso, están más que vencidos los límites temporales razonables para el pago de la obligación, por lo que es un argumento adicional para hacerlas exigibles y da vía para que opere la medida cautelar. Es especialmente en relación a los dineros depositados en la cuenta de la ejecutada, por la nación y por la atención a los usuarios del régimen subsidiado. **Los dineros se descentralizan y abonan a cuenta; entrando en las arcas de la ejecutada, perdiendo la**

condición de inembargabilidad: pues están destinados a cubrir el servicio y cuentas a proveedores.

En la Sentencia C-543 de 2013, se tiene que en este caso sí hay fundamento fáctico y jurídico desde el rango constitucional y legal para sostener la procedencia de las medidas cautelares **cuando los recursos depositados en las cuentas objeto de embargo, son precisamente para el cumplimiento de los fines con los que fueron situados.**

En conclusión, **como los recursos se sitúan para la prestación de servicios en salud, y la acreencia ejecutada tiene fuente en esa finalidad, puede entenderse que, en este caso en específico, cede la inembargabilidad del sistema general de participaciones sin que con ello se vulnera el principio de protección a los recursos del sistema de seguridad social en salud.**

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

IV. **FACULTADES DEL JUEZ PARA DECRETAR EMBARGOS**

Dispone el inciso primero del Parágrafo del Art 594 del Código General del Proceso:

“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.”

Esta norma, establece que si los recursos son inembargables el Juez se abstendrá de decretar la orden. Pero en el evento de ser procedente la medida, se deberá dar la respectiva orden, **con las razones o fundamentos de la misma, para que proceda.**

Ahora, en el escrito de solicitud de medidas cautelares, se solicita el embargo de los recursos que posea COOSALUD EPS S.A., en las entidades financieras, en atención a que los recursos **si son embargables** como en dicho escrito se explicó y como se expuso anteriormente.

De esta forma, solicito señor Juez se reponga la providencia recurrida considerando que operan los supuestos de excepción a la inembargabilidad que la sustentan:

- Existe norma legal que permite el embargo de los recursos. (Art 25 de la Ley 1751 de 2015)
- Existe interpretación Constitucional que permite al Juez decretar el embargo, cuando los recursos no se vean afectados en su destinación específica:
 - Sentencia C-566 de 2003
 - Sentencia C-1154 de 2008
 - Sentencia C-543 de 2013 de la Corte Constitucional (Intervención realizada por el Ministerio de Justicia y Derecho).
 - Sentencia C- 313 de 2014
- Existe precedente vertical, aplicable a la materia:
 - Sentencia STC 7397 de 2018. Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. M. P. Margarita Cabello Blanco.

- Sentencia AP4267-2015. Sala de Casación Penal. MP. José Leonidas Bustos Martínez.
- Existe precedente Horizontal resiente en un caso similar por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja – Sala Civil – Familia. M.P. María Julia Figueredo Vivas.
- Existe claridad en la naturaleza de la pretensión, de donde deriva la petición de embargo, pues las 50 facturas de venta, dan razón de ser celebrados para la atención de servicios de SALUD.
- Existe norma que faculta al Juez, para que previa la motivación del caso, y a pesar de la inembargabilidad, proceda a ordenar el embargo, para que el destinatario de la medida la cumpla, cuando *por ley, fuere procedente decretar la medida, no obstante, si carácter inembargable*, invocando las razones legales para ello. (Art. 594, parágrafo inciso 1 y 2 del C.G.P.)

Ahora, el mismo Art. 594 del C.G.P., dispone que el destinatario de la orden, se puede abstener de cumplirla, cuando no se indicare el fundamento legal.

De manera que no resulta procedente ni viable, que, ante la conducta de los Bancos, sea el interesado en la medida, el que proceda a solicitarla ante dichas entidades, pues:

- a) El banco no conoce la naturaleza de la pretensión, o el origen de la misma, dado que el oficio de embargo, no indica que se trate de una medida cautelar, por servicios de salud.
- b) Se carece de la autoridad legal, para lograr que dichas entidades cumplan tal petición.

De ahí que la norma del Art. 594 del C.G.P. entiende que es al Juez, y no a las partes, a quienes corresponde adoptar esas medidas según el inciso 2 del parágrafo del Art 594 del C.G.P.

*“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.* (Negrillas, cursiva y subrayado agregados)

De manera que, se solicita que su Señoría, la estudie y proceda a ordenarla y motivando la decisión en la existencia de la excepción legal a la inembargabilidad, de conformidad con el inciso 3 del parágrafo del Art. 594 del C.G.P. que establece:

“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.

*“**En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden,** pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.*

(Negrillas, cursiva y subrayado agregados)

Así, se observa que lo procedente, estudie a fondo la petición de medidas, con el fin de ordenar las mismas, y se oficie por parte del despacho a cada entidad financiera, para que procedan a dar cumplimiento a la medida, advirtiéndolo de forma clara, la existencia de la excepción legal a la inembargabilidad.

En este caso, solicito que, al momento de oficiar a las entidades Bancarias, se les advierta que, aunque por parte del ADRES existe una comunicación o certificación de inembargabilidad, dichas certificaciones tienen límites en cuanto a su alcance, que han sido establecidos en Sentencia T - 025 de 1995, al analizar las facultades de la entonces Superintendencia Bancaria, para la época de los hechos, estableció:

“Observa la Sala que revisadas las funciones de la Superintendencia Bancaria y el Superintendente Bancario, para la fecha en que se expidió la circular antes mencionada, e igualmente las que les corresponden en la actualidad (decretos extraordinarios Nos. 1730 de julio 4 de 1991 y 663 de abril 2 de 1993), **no aparece que dicha entidad ni el funcionario mencionado tengan competencia para regular las condiciones bajo las cuales los establecimientos bancarios pueden dar cumplimiento a las órdenes de embargo emanadas de los funcionarios judiciales.** Por lo tanto, aprecia que dicha circular carece de sustento legal y, además, es inconstitucional porque los órganos administrativos no sólo están obligados a cumplir las decisiones judiciales (Sentencias T-554/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-128/93 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-537/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell, entre otras), **sino que deben abstenerse de emitir actos administrativos para impedir que otras autoridades públicas o entidades privadas, como es el caso de los bancos, las cumplan, pues ello implica desconocer el orden jurídico que institucionaliza la Constitución, el derecho de acceso a la justicia, la separación de funciones estatales, la colaboración armónica entre las ramas del poder público y la autonomía funcional de las autoridades judiciales.**

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

“La Superintendencia Bancaria **carece de competencia para determinar la procedencia o improcedencia de una orden de embargo emanada de un juzgado, pues es propio de la actividad 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.** Por consiguiente, cuando la Superintendencia Bancaria **regula y condiciona la embargabilidad de dineros oficiales a través de la referida circular, invade la órbita de la competencia de los jueces en la materia ignora el principio de la separación de los poderes públicos y la autonomía judicial.**

(Subrayas y negrillas fuera del texto)

Finalmente, la decisión tomada por el Despacho en el auto objeto del presente recurso, contraviene decisiones previas del mismo Despacho dentro del mismo proceso, pues se recuerda que en una primera oportunidad, al solicitar como medidas cautelares el embargo de los dineros existentes en las cuentas bancarias del demandado, mediante auto de fecha 12 de noviembre de 2019 La Juez las decretó, manifestando que: “Por cuanto la solicitud de medida cautelar se ajusta a lo dispuesto por el artículo 599 del CGP, será atendida” sin realizar manifestaciones sobre la inembargabilidad de los dineros existentes en las cuentas bancarias del demandado.

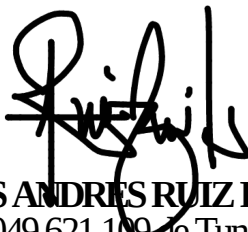
V. SOLICITUD

Teniendo en cuenta lo anterior, solicito señora Juez, lo siguiente:

1. Se reponga el Auto de fecha 14 de octubre de 2021, por medio del cual Su Despacho negó la solicitud de medidas cautelares de embargo sobre las cuentas bancarias de la demandada, así como de los recursos equivalentes al 8% del valor de la UPC en el régimen subsidiado y al 10% del valor de la UPC en el Régimen Contributivo de **COOSALUD EPS S.A.**, para en su lugar, impartir positivamente las solicitudes de medida cautelar, previamente descritas.
2. En consecuencia, ordenar el embargo de los recursos depositados en las cuentas bancarias de la entidad demandad, impartiendo la orden con la respectiva **motivación** legal y jurisprudencial, la cual debe ser incluida en el oficio que se libre a cada una de las entidades financieras.
3. En caso de ser negado el recurso, de forma subsidiaria, interpongo el respectivo recurso de **APELACIÓN** en contra del auto de fecha 14 de octubre de 2021, para que el superior funcional proceda a estudiar la solicitud.

Anexo Auto del 31 de julio de 2020, del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil – Familia de la ciudad de Tunja, Magistrada ponente Dra. María Julia Figueredo Vivas. (8 folios)

De la señora Juez,



CARLOS ANDRÉS RUIZ PINZÓN
1.049.621.109 de Tunja
T.P. 230.314 del CSJ