RADICADO: 68001-31-03-003-2017-00168-02 (Int. 025/2021)
PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS INTEGRALES GESTIONAR BIENESTAR, FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA y la FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA ZONA FRANCA S.A.S
DEMANDADOS: SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER- DEPARTAMENTO DE SANTANDER
TEMA: *NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION AL MINISTERIO PÚBLICO
**EXCEPCION AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PUBLICOS

TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA
SALA CIVIL – FAMILIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR
DR. RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA.

Bucaramanga, siete (07) de julio de dos mil vientiuno (2021)

Proveniente del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, se recibió en el Tribunal el expediente digital del proceso Ejecutivo adelantado por FRORPRESALUD I.P.S. S.A.S. como ejecutante principal y COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS INTEGRALES GESTIONAR BIENESTAR, FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA y la FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA ZONA FRANCA S.A.S como demandantes acumulados contra LA SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER-DEPARTAMENTO DE SANTANDER, con el fin de resolver los recursos de apelación formulados por la ejecutada y ejecutante principal contra las decisiones contenidas en los autos de fecha 29 de marzo de 2019 y 20 de noviembre de 2020 mediante los cuales se rechazó la solicitud de nulidad y se negó el decreto de unas medidas cautelares, respectivamente.

La Sala Unitaria realizará el estudio por separado de cada uno de los recursos, adentrándose en primer lugar al análisis de la decisión contenida en el auto de fecha 29 de marzo de 2019, que atañe a la solicitud de nulidad, alzada formulada por la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL- DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Una vez culminada dicha labor, se proseguirá con el auto adiado al 20 de noviembre de 2020 sobre el decreto de las medidas cautelares, apelación propuesta por la ejecutante principal.

DEL RECURSO CONTRA EL AUTO QUE NEGÓ LA PETICIÓN DE NULIDAD

1. ANTECEDENTES.

Al interior de la presente acción ejecutiva se libró mandamiento de pago[1] contra LA SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER - DEPARTAMENTO DE SANTANDER, convocada que al venir al proceso solicitó la adición[2] de la orden de apremio en el sentido de (i) ordenar y realizar la notificación de la demanda tanto al MINISTERIO PÍBLICO, como a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 612 del C. G. del P., y (ii) se conceda el término común de veinticinco (25) días contados a partir de la última notificación, para que inicie el conteo de los diez (10) días que tiene el extremo pasivo para contestar la demanda y ejercer el derecho de defensa. A su turno, formuló recurso de reposición[3] contra el mandamiento de pago, alegando la falta de integración del título ejecutivo complejo de carácter judicial contra el Departamento de Santander. Por su parte, el ejecutante principal, se opuso a la prosperidad de las peticiones de su ejecutado[4], tanto a la adición como al recurso de reposición, considerando frente a la primera de ellas que no era procedente notificar al MINISTERIO PÚBLICO, ni a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, por cuanto el proceso no estaba dirigido contra la Nación, ni se encontraban involucrados los intereses litigiosos de la misma, debido a que es un proceso de mayor cuantía directamente contra el Departamento de Santander -Secretaria de Salud- regulado por el Código General del Proceso, Código de Comercio, Ley 715 de 2001 -Sistema General de Participaciones-, Ley 1231 de 2008, Ley 1122 de 2007 y el Decreto 4747 de 2007 y no una ejecución regida por las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El Juzgado de conocimiento mediante auto calendado al 30 de noviembre de 2017[5] no accedió a la petición de adición del mandamiento de pago, al señalar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado únicamente deberá ser notificada de los procesos en los que se vean involucrados intereses litigiosos de la Nación, remitiéndose a los previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 4085 de 2011.

Con posterioridad, el día 21 de febrero de 2019[6] se emite por el Despacho el auto que ordena seguir adelante con la ejecución, al indicar que la ejecutada no contestó la demanda, ni propuso excepciones dentro del término concedido para el efecto, tal como lo consagra el artículo 440 del estatuto general del proceso.

---

[1] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 04
[2] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 06
[3] Primera Instancia-C01 Principal -- Archivo 07
[4] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 08
[5] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 09
[6] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 11

La vocera judicial del extremo ejecutado formula "Incidente de Nulidad"[7] invocando como causales, las previstas en los **numerales 5º y 8º del artículo** 133 del C. G. del P., arguyendo haberse incurrido en la omisión de la oportunidad para contestar la demanda y pedir pruebas lo que significa, vulneración al derecho de defensa y contradicción, así como la falta de notificación de la demanda al Ministerio Público; pretende con esto (i) se deje sin efectos todo lo actuado, entre ellos la orden de seguir adelante con la ejecución, (ii) se restablezca el computo de términos, a fin de que se le permita ejercer el derecho de defensa y contradicción mediante la formulación de excepciones y solicitud de pruebas, (iii) que se surta en debida forma la notificación del mandamiento de pago a la Agencia Nacional de Defensa de Nacional y al Ministerio Publico, para que se dé inició al conteo del término común de 25 días luego de surtida la última notificación y desde allí empiece a trascurrir el lapso de 10 días para contestar la demanda.

Para el efecto, acusa haberse incurrido en una indebida notificación y traslado de la demanda, por cuanto la misma no se realizó en la forma indicada en el Art. 612 del C. G. del P., así como en la presunta pretermisión del alcance de los términos consagrados en la regla 118 Ejusdem, al indicar que aún no ha iniciado la oportunidad para que la ejecutada formule las excepciones y pida las pruebas. Señala que no se cumplían los presupuestos para la emisión de la orden de seguir adelante con la ejecución, toda vez que para esa data no se había surtido en debida forma la vinculación del Ministerio Público, sujeto procesal del que acusa era obligatoria su llamamiento al proceso, para lo cual trae a cuento diferentes pronunciamientos en ese sentido de otros juzgados. Alega que el artículo 612 del C. G. del P., establece un término común y su alcance está previsto en el artículo 118 ejusdem, en el sentido que "*Si el termino fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente de la notificación a todas.*", al igual se apoya en el inciso 7º de la citada regla que refiere a la suspensión de términos mientras que el expediente se encuentre al despacho, los que se reanudan al día siguiente de la notificación de la providencia que se profiera, para con sustento en ella sostener que el término de la notificación estuvo paralizado con (a) la solicitud de adición del auto que libró mandamiento de pago, y (b) con el recurso de reposición, luego es a partir del 18 de diciembre de 2017 que se toma el conteo para el traslado de la demanda y formulación de excepciones. Finalmente pone de presente que la parte ejecutada y afectada con el proceder irregular, ha ejercido y agotado todas las vías y herramientas procesales a su disposición para controvertir el desatino en el trámite del proceso.

[7] Primera Instancia- C01 Principal – Archivo 12

2.-EL AUTO APELADO

El 29 de marzo de 2019[8] el juez de conocimiento resuelve rechazar de plano la solicitud de nulidad formulada por la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER, aduciendo que la nulidad alegada refiere a la falta de notificación de quien debe ser citado conforme a la Ley, en este caso al Ministerio Público, nulidad que de conformidad con lo consagrado en el artículo 135 del C.G. del P., sólo puede ser alegada por la parte afectada, es decir, que el extremo que la propone carece de legitimación para invocarla, falencia que genera su rechazo de plano.

3.- DEL RECURSO

Inconforme con lo resuelto el extremo accionado interpone recurso de reposición y en subsidio apelación[9], a través de los cuales pretende la revocatoria de la decisión y en su lugar se acceda a la declaratoria de nulidad por falta de notificación y por pretermisión de la oportunidad para contestar la demanda, formular excepciones y solicitar pruebas. Como sustento de los medios de impugnación la representante judicial en primer lugar, reiteró cada uno de los argumentos esbozados de manera inicial en el escrito de adición del auto que libró mandamiento de pago, así como los contendidos en la petición de nulidad, para luego indicar con sustento en ellos, que posee o tiene la legitimación en la causa por activa para alegar y suplicar la declaratoria de nulidad, como que el proceder irregular del Despacho frente al trámite de notificación del Ministerio Público, sus derechos y oportunidades procesales se han visto afectadas, máxime cuando, dependerá de la vinculación de este sujeto procesal el inicio del conteo del término común para computar el lapso para contestar la demanda. En refuerzo de su suplica trae a cuento un caso similar conocido por el mismo Estrado judicial en el cual se procedió en la forma reclamada por el extremo recurrente.

El primero de los recursos fue resuelto en auto del 05 de noviembre de 2019[10], decidiendo no reponer la determinación fustigada, para lo cual reiteró la falta de legitimación en la causa por activa de la ejecutada para invocar la causal de nulidad de falta de notificación, sosteniendo que el único legitimado para alegarla es el Ministerio Público, por ser aquel el directamente afectado con la presunta irregularidad puesta de presente.

[8] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 14
[9] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 15
[10] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 20

A la par en esta misma providencia, el juzgador considera necesario volver sobre sus propios pasos, y señala que si bien la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL-DEPARTAMENT DE SANTANDER no tiene la legitimación en la causa para deprecar la nulidad, el Despacho en ejercicio de la facultad oficiosa puede enderezar el curso del proceso cuando se detecten irregularidades con la entidad suficiente de afectarlo, por lo que consideró necesaria e importante la vinculación a la lid del MINISTERIO PÚBLICO, sin que fuera necesario adicionar el mandamiento de pago, sino simplemente ajustar la actuación para que su inclusión quede en igualdad a los demás sujetos procesales, aclarando que ello no significaba revivir las oportunidades para contestar la demanda, como que frente a los demás sujetos la actuación se surtió conforme al principio de legalidad y con las garantías al debido proceso. Apoyado en lo anterior resolvió declarar de forma oficiosa la nulidad de rango constitucional a partir de los autos que ordenan seguir adelante la ejecución -tanto en el tramite principal como en el de los acumulados- *"sin que ello implique revivir términos para contestar la demanda de todos aquellos que ya hacen parte de la lid y se vincularon en debida forma"* y ordenó la notificación al Ministerio Público de todos los autos de mandamiento de pago -los librados en el trámite principal y acumulados-.

CONSIDERACIONES

4.- DE LA COMPETENCIA

De entrada debe advertir la Sala Unitaria que por la naturaleza del recurso de apelación, el mismo únicamente procede contra las decisiones que de manera taxativa contempla la norma adjetiva; en materia de autos, solo serán susceptibles de la alzada los consagrados en el artículo 321 del C. G. del P., entre los que se encuentra en el numeral 6º "*El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva";* siendo dicha decisión de la que deberá ocuparse en esta oportunidad el Tribunal, a efectos de determinar si la misma estuvo ajustada a derecho, al ser esa la finalidad del recurso tal como lo contempla el artículo 320 *ejusdem.*

En ese orden de ideas, la competencia de esta Corporación está limitada y dirigida establecer, si fue acertada la decisión del juez de primera instancia, al rechazar de plano la nulidad propuesta por la parte ejecutada, al considerar que ese extremo carecía de legitimación en la causa por activa para implorar su decreto al amparo de la causal 8ª del Artículo 133 del C. G. del P., por cuanto no era el sujeto procesal afectado con la falta de notificación del Ministerio Público.

5.- DE LAS NULIDADES PROCESALES.

La nulidad de los actos procesales se concibe como la sanción que el ordenamiento jurídico le impone aquellas decisiones que han sido proferidas con inobservancia de las formas legales establecidas y por tanto es uno de los mecanismos a partir de los cuales el derecho fundamental al debido proceso se ve materializado; dicha herramienta procesal se asegura que los sujetos involucrados en una actuación cuenten con oportunidades y vías que les permita ejercer oportunamente la defensa de sus derechos y, lo más importante, invalidar todo lo que se ha actuado durante la violación a las garantías propias de cada proceso.

En dichos términos y recalcando la relación directa que existe entre la nulidad de los actos procesales y el derecho fundamental al debido proceso, indicó la Honorable Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

> *"Sabido es que las normas procesales tienen existencia por sí para garantizar la libre acción y contradicción de las partes dentro de parámetros ciertos y precisos, dando con ello estabilidad y garantía a los derechos en aplicación del antiguo y universal principio consagrado en la Carta de que nadie puede ser condenado sin haber sido vencido en juicio, ante autoridad competente y con la observancia de las formas propias de cada juicio, principio que se traduce en la denominada garantía ciudadana al debido proceso. Las nulidades procesales en orden a la protección del derecho fundamental al debido proceso tiene por finalidad, entonces, la de amparar los intereses de las partes para que no sean objeto de arbitrariedades con actuaciones desarrolladas ignorando las ritualidades que reglan la conducta de los sujetos que intervienen en el proceso.*
>
> *La legislación procesal civil colombiana fija o determina los vicios en las actuaciones judiciales que constituyen nulidad, eso es, que tienen el alcance de eliminar sus efectos jurídicos. Son pues, sus efectos inmediatos y propios el constituirse en motivo para quitar la eficacia jurídica de las actividades procesales desarrolladas con desconocimiento de las normas legales que regulan los actos del juicio"*[11] *(Subrayas fuera del texto)*

Para el rechazo de plano de la petición de nulidad por incumplimiento de alguno de los requisitos que la norma procesal establece, explicó la Corte Suprema de Justicia en su auto AC485-2019, de fecha 19 de febrero de 2019, lo siguiente:

> "La normativa que disciplina este trámite exige verificar si existe armonía entre la causal de nulidad invocada y una cualquiera de las consagradas en la ley procesal, examen que no puede verse restringido a una comprobación nominal, sino que se extiende a cotejar los hechos en los que el incidentante finca su reclamo con las aludidas causales de invalidación, para establecer si aquellos tipifican alguna de éstas.
>
> Sobre el particular, la Corte ha decantado que

[11] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. Sentencia del 03 de febrero de 1998, Mp: Pedro Lafont Pianetta.

> «*(…) [L]a simple enunciación de la razón propuesta no es suficiente para tener por cumplido el presupuesto de especificidad, toda vez que debe ir acompañada de una exposición razonada de los hechos en que se fundamenta –la nulidad-, de tal manera que encajen dentro del mismo, sin que exista la posibilidad de que se invoquen por esta vía simples disconformidades con las decisiones que se tomen al interior del debate, bajo una apariencia que no le corresponde*» (CSJ AC 2 oct. 2012, rad. 2007-00285-01).” (Subrayas del Tribunal)

6.- EL CASO CONCRETO

Pretende el extremo ejecutado la revocatoria de la decisión que resolvió rechazar de plano la solicitud de nulidad, deprecada por esa misma parte con sustento en las causales 5ª y 8ª del artículo 133 del C. G. del P., al considerar el juez de primera instancia que la peticionaria carecía de legitimación en la causa para alegarla, por cuanto no es la directa afectada con la falta de notificación que plantea, siendo en ese orden la única llamada a proponerla el Ministerio Público, proceder que cimentó en lo dispuesto en el artículo 135 del estatuto procesal general.

Analizados los argumentos expuestos por la parte recurrente en el escrito mediante el cual formula la petición de nulidad, pronto se advierte que la razón está de su lado y por ello, desde ya, se anuncia la revocatoria de la decisión impugnada.

En primer lugar, encuentra la Sala Unitaria que la súplica de nulidad no solo estuvo edificada bajo la causal 8ª del artículo 133 del C. G. del P., que prevé la falta de notificación, sino que a su vez se invocó la prevista en el numeral 5º que refiere a “*cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.”,* causal última frente a la cual el juez de primera instancia ninguna consideración o análisis realizó, ni mucho menos estudió si frente a esta, la parte que la propone, tenía o no legitimación para alegarla. Omisión que por sí sola es suficiente para advertir un desatino en la decisión adoptada.

Nótese que frente a esta particular causal del numeral 5º ninguna restricción impone los artículos 134 y 135 de la codificación procesal general, lo que si ocurre frente a la causal 8ª frente de los llamados a invocarla, situación que, en principio, compelía a que el juzgador de primer grado le imprimiera a la solicitud de nulidad el trámite legalmente previsto, en este caso en el inciso 4º de la regla 134 del C. G. del P[12], y luego de agotadas esas etapas, se procediera

[12] “El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.”

al estudio de fondo de la causal de nulidad, máxime cuando no se advierte ninguna circunstancia diferente que diera paso a su rechazo de plano, ni mucho menos que la misma se hubiese subsanado por la misma parte ejecutada, como que conforme lo oteado del proceso fue interpuesta de manera oportuna, una vez avistada la ocurrencia de la misma.

Desde otro punto, debe decirse que el Tribunal no comparte el criterio del funcionario judicial frente a la consideración esgrimida en su providencia y que es objeto de ataque, frente a la presunta falta de legitimación en la causa por activa de la parte demandada para alegar la falta de nulidad del Ministerio Público; pues si bien, no desconoce la Sala el presupuesto de la legitimación en la causa como requisitos *sine qua non* para la procedencia del estudio de la petición de nulidad, tampoco resulta menos importante, tener en cuenta que cada caso debe ser analizado y estudiado desde su particular trámite, conforme lo actuado al interior del proceso, sin que sea dable fijar una regla inflexible que no permita reparar en lo actuado, como que de hacerlo, y acoger la tesis del juzgado de primera instancia, sin duda se estaría incurriendo en un exceso de ritual manifiesto reprochable desde cualquier punto, ya que ello significa la trasgresión de derechos de raigambre constitucional, afectando las garantías que a cada sujeto procesal le asisten al interior del litigio.

En otras palabras, significa que el Juez debe escudriñar si los argumentos y supuestos fácticos que sustentan la causal invocada, en verdad revelan el interés de la parte para proponerla y por ahí en derecho estructuran la legitimación echada de menos.

En el caso de marras, la SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL – DEPARTAMENTO DE SANTANDER plantea la nulidad por la falta de notificación de un tercero diferente de ella, omisión que acusa la afecta de manera directa y efectiva, como que es necesaria y obligatoria la notificación de este interviniente dentro del proceso para que se inicie el conteo del término común de 25 días y culminado aquel arranque el lapso de 10 días para contestar la demanda, luego al no haberse cumplido con dicha notificación y no dar aplicación lo previsto en el artículo 612 del C. G. del P., el Juzgado de conocimiento tuvo por no contestada la demanda y por consiguiente precluyó la oportunidad para ejercer su derecho de defensa y contradicción. Argumento que por parte alguna fue objeto de consideración, ni estudio por el Juez de primera instancia y que, para la Sala Unitaria, en verdad resulta suficiente para tener por estructurada y acreditada la legitimación en la causa de la ejecutada para acudir a este medio procesal e invocar en su favor las causales alegadas, al ser evidente la estrecha conexión que existe o

pende de la reclamada notificación, para efectuar el conteo de los términos para contestar la demanda, aspecto último que resulta ser el reclamo principal de la peticionaria demandada.

Por otra parte, y a título de aclaración indica el Tribunal que, la decisión adoptada por el Juez de primera instancia en su auto de fecha 05 de noviembre de 2019[13], a través de la cual resolvió declarar de oficio la nulidad partir de los autos que ordenan seguir adelante la ejecución -tanto en el tramite principal como en el de los acumulados- y ordenó la notificación al Ministerio Público de todos los autos de mandamiento de pago - principal y acumulados-, **no impide o es un obstáculo** para que el funcionario judicial surta el trámite de la nulidad y la decida, como que se insiste los planteamientos esbozados por la parte ejecutada están direccionados al estudio del conteo de los términos para contestar la demanda, lo cuales de conformidad con el artículo 612 del C. G. del P., tiene estrecha relación con la notificación que del proceso se debe realizar al MINISTERIO PÚBLICO; temática que por demás ya ha sido objeto de estudio por este Tribunal en pretérita ocasión en el auto de fecha 13 de enero de 2021, siendo Magistrada Ponente Dra. Neyla Trinidad Ortiz Ribero, dentro del radicado 68001-31-03-003-2016-00071-01, expediente proveniente en primera instancia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de esta ciudad, y que para el caso que llama la atención de la Sala resulta aplicable el criterio esbozado en esa decisión por esta Corporación.

En ese orden de ideas, no refulge del expediente mérito alguno por el cual la solicitud de nulidad deprecada por la parte demandada, debiera ser rechazada de plano como en su momento lo decidió el operador judicial de conocimiento, generando así que la decisión apelada contenida en el auto de fecha 29 de marzo de 2019 deba ser revocada, para en su lugar, ordenar que se imprima el trámite que legalmente corresponde y previsto en el artículo 134 del C.G. del P.; una vez agotado, se proceda al estudio de fondo de la solicitud al socaire de las causales invocadas por la parte recurrente como sustento de ella.

DEL RECURSO CONTRA EL AUTO QUE NEGÓ EL DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES

7. ANTECEDENTES:

Respecto de las medidas cautelares también flanco del recurso de alzada se resumen así:

[13] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 20

La parte ejecutante en aras de garantizar el pago de la acreencia, pidió el decreto y practica de las medidas cautelares[14] de embargo y secuestro así:

- "Los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS, o en cualquier otro concepto a nombre de **EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER-SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER,** Entidad representada el Secretario de Salud Departamental de Santander, o por quien haga sus veces, en los siguientes bancos: **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO DE BOGOTA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AV VILLAS, BANCOLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCO DAVIVIENDA, BANCO BBVA Y BANCO SUDAMERIS."**

El 11 de julio de 2017 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga profiere auto[15] en el cual resuelve acceder al decreto de las medidas solicitadas, librando los respectivos oficios a las entidades financieras indicadas, en los cuales además se consignó la advertencia de inembargabilidad de los recursos o dineros prevista en el numeral 1º del artículo 594 del C.G. del P.

Como respuestas de las entidades bancarias se obtuvieron las siguientes, citando únicamente las que resultan relevantes para el estudio del recurso.

BANCO	RESPUESTA	OBSERVACIÓN
Banco Sudameris Oficio de fecha: 19/06/2017[16]	**No registra la medida**, argumentando que las cuentas a favor de la ejecutada maneja recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento	Anexa certificación expedida por el Director Técnico Tesorería General del Departamento de fecha 8/04/2015 que certifica que los recursos depositados en las cuentas obedecen a recursos que **gozan del carácter de inembargabilidad** señalados en el artículo 63 constitucional, recursos incorporados al presupuesto general de la entidad territorial Departamento de Santander, y recursos transferidos a esta entidad territorial por medio del Sistema General de Participación
		Anexa certificación expedida por la Directora Técnica de la Tesorería

[14] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 02
[15] Carpeta Primera Inst.- Cdno. Medidas- Archivo 03 Auto decreta medidas.
[16] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Pág.2

Bancolombia Oficio de fecha: 18/07/2017[17]	**No registra la medida**, porque las cuentas registradas a nombre del Departamento de Santander se encuentran amparadas por el beneficio de inembargabilidad	General del Departamento de fecha 13/01/2017, en la que enlista las cuentas que ostentan el carácter de inembargables porque contienen **rentas y recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento**.
Banco Popular Oficio de fecha: 1/07/2017[18]	**No registra la medida**, porque según la certificación de inembargabilidad, los recursos están incorporados en el Presupuesto General de la Nación.	Anexo Certificación de fecha junio de 2017 expedida por la Directora Técnica de la Tesorería General del Departamento, que enlista cada una de las cuentas que poseen el carácter de inembargables, porque maneja recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento.
Banco de Bogotá Oficio de fecha: 15/08/2017[19]	**No registra la medida,** porque los recursos que maneja el Departamento de Santander pertenecen al Sistema General de Participaciones, contratos, convenios, destinación social o específica, los cuales ostenta la condición legal de inembargables.	Adjunta Certificación de fecha 24/04/2017 emitida por la Directora Técnica de la Tesorería Genera del Departamento en la que relaciona cada una de las cuentas que son inembargables porque corresponden a rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General del Departamento.

La parte actora en replica a las respuestas obtenidas, mediante escritos radicados el 12 de junio de 2019, solicita al despacho (i) la ampliación[20] de las medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS, o en cualquier otro concepto a nombre del DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER, en el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA SA, BANCO DE BOGOTA S.A., BANCO DE OCCIDENTE, BANCOCOOMEVA S.A., BANCO AV VILLAS SA, BANCO POPULAR SA, BANCO COLPATRIA SA, BANCODAVIVIENDA SA, BANCO BBVA SA, BANCO GNB SUDAMERIS SA, Y BANCOLOMBIA S.A.; y (ii) se haga cumplir la orden judicial[21] de decreto de las medidas ordenadas mediante auto del 11 de julio de 2017, en cumplimiento de lo establecido en el

[17] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 7
[18] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 11
[19] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 25
[20] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 9
[21] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 13

artículo 42 numerales 1º y 3º, trayendo como refuerzo de su solicitud lo dicho por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de tutela STL 2960-2019, la STC3247-2019 y el auto de fecha 23 de abril de 2019 del Tribunal Superior de Bucaramanga, mediante el cual se cumple lo ordenado en la primera de las providencias citadas. Agrega que las medidas cautelares en este caso resultan procedentes, ya que las obligaciones cobradas corresponden a servicios de salud NO POS que le fueron suministrados a usuarios del régimen subsidiado del Departamento de Santander, luego por ello es aplicable la excepción al principio de inembargabilidad que cobija a esos dineros, máxime cuando se cuenta con sentencia ejecutoriada al interior del proceso.

Por último, el extremo ejecutante el día 15 de julio de 2020[22] peticionó una vez más la ampliación de las medidas de embargo, pero esta vez, sobre el crédito o cualquier otro concepto del que sea titular la ejecutada DEPARTAMENTO DE SANTANDER – SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL por cuenta de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES-; así como reiteró las medidas solicitadas respecto del BANCO DE OCCIDENTE, BANCOLOMBIA S.A., BANCO AV VILLAS S.A., BANCO DE BOGOTÁ S.A., BANCO POPULAR S.A., BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y en especial el BANCO GNB SUDAMERIS S.A.

8. EL AUTO APELADO

Mediante providencia fechada al 20 de noviembre de 2020[23] el juzgado resuelve no acceder al decreto de las nuevas medidas cautelares deprecadas por la parte actora, esbozando como sustento de su decisión lo siguiente: (i) "*NO tiene sentido lógico, legal, constitucional ni jurisprudencial entonces, que si la misma guardiana o unificadora de la jurisdicción nacional ordinaria en su Sala Plena y a su vez nuestro Superior en Sala Mixta, nos ordenan y trazan como derrotero para nuestra competencia el desligar por completo el posible vínculo que los títulos valores adosados como ejecutivo –facturas– pudiese tener con el S.G.S.S.S., por ser autónomos y por constituir así una obligación meramente civil –comercial–, tesis que las partes involucradas en dicho sistema han tenido de pleno recibo, ahora se pretenda por parte de éstas inmiscuir nuevamente a este juzgado especializado civil con el referido sistema, del que se repite, ya nos apartaron; pues de lo contrario, es decir, de tener que retornar al mencionado vínculo, un asunto ejecutivo como el que nos ocupa no sería de nuestro conocimiento sino de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. (…) En el anterior orden de ideas, ninguna de las excepciones que por vía jurisprudencial se han elaborado frente a la regla de inembargabilidad de los dineros del S.G.S.S.S. y que trajo a colación la parte demandante, se aplican en este caso, una porque no se da la situación de hecho –condenas en sentencias judiciales– y las otras porque*

[22] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 18
[23] Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 21

ni siquiera se pueden estudiar precisamente por la autonomía e independencia que caracteriza a los títulos valores –facturas– aportados como título ejecutivo, aspecto del cual ya nuestros superiores se pronunciaron. Ese estudio le correspondería hacerlo a un juez de la especialidad laboral al interior de un proceso ejecutivo laboral porque allí el vínculo con el S.G.S.S.S. es su razón de ser, no aquí."; (ii) es partidario de la inembargabilidad –sin excepciones-, de las cuentas y recursos del Departamento de Santander con fundamento en lo establecido en los artículos 63 y 48 de la Constitución Política; 91 de la Ley 715 de 2001; 21 del Decreto – Ley 28 de 2008; 19 del Decreto 111 de 1996; y, 1º del Decreto 1101 de 2007; y (iii) los precedentes jurisprudenciales traídos por la parte solicitante, refieren a sentencias de tutela cuyos efectos son ***inter partes.***

9. DEL RECURSO

El vocero judicial de la parte accionante interpone recurso de apelación[24], esbozando como razones de su descontento (i) la necesidad de unificar criterios por parte de las Salas de Decisión de este Tribunal Superior, toda vez que algunas de ellas han optado por no acoger ninguna de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros de la seguridad social, impidiendo el embargo de las cuentas maestras y dineros que gira el ADRES a las EPS y entidades territoriales cuando la acreencia que se cobra es por la prestación de los servicios de salud, haciendo a un lado los pronunciamientos que sobre el punto ha proferido la Corte Suprema de Justicia, por lo que suplica se acoja lo pontificado por la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus providencias, las que afirma tienen fuerza vinculante; (ii) enlista las sentencia de constitucionales, a partir de las cuales señala que para el caso que ocupa la atención del Tribunal, opera una excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos de la seguridad social, como los que hacen parte del Sistema General de Participaciones, pudiéndose embargar, incluso las cuentas maestras de las EPS y Entes Territoriales, así como los dineros administrados por el ADRES, dado que la obligación que se recauda es producto de la prestación de servicios de salud; (iii) trae a cuento la providencia emitida por este Tribunal siendo Magistrado Sustanciador Dr. Carlos Giovanny Ulloa Ulloa de radicación 2017-00301-02 de fecha 5 de mayo de 2020, mediante la cual esta colegiatura revocó la decisión de primera instancia y dio paso al decreto de las medidas cautelares de embargo y secuestro de las cuentas maestras, así como enuncia la sentencia STC8545-2020 del 15 de octubre de 2020 proferida por la Corte Suprema de Justicia en la que revocó la decisión adoptada el 14 de Septiembre de 2.020, por la Magistrada ponente Mery Esmeralda Agon Amado, quien había dispuesto revocar las medidas cautelares decretadas sobre cuentas

[24] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Pdf 22 Recurso de apelación- Folio 15

las maestras y ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, dando aplicación a las excepciones del principio de inembargabilidad; (iv) apoyado en estos pronunciamientos reclama la unificación de criterios de las Salas de Decisión, a fin de que se acoja de forma unánime la aplicación de la excepción de inembargabilidad de los dineros de la demandada y en ese sentido se abra paso a las cautelas deprecadas dentro del presente proceso, esto es, los dineros depositados en las cuentas maestras, así como aquellos que debe girar el ADRES por tratarse del cobro de la prestación de servicios de salud.

CONSIDERACIONES

10. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares, son aquellos medios dispositivos establecidos por el ordenamiento jurídico para prevenir las afectaciones o daños irreversibles provocados por el tiempo que dura el proceso, de manera inevitable al bien o derecho que es controvertido al interior del 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, pues la finalidad de las mismas se centra en asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte al interior del trámite procesal, pues de no ser así, nos veríamos abocados a fallos ilusorios.

Sin embargo, la procedencia de tales medidas se ve restringida o limitada por las salvedades que por disposición constitucional y legal se hallan previstas, y que de manera puntual algunas de ellas son los indicados en el artículo 63 de la Carta Política, el cual enumera 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**; el artículo 594 núm 1º que contempla los bienes, **rentas y recursos incorporados al presupuesto general de la nación o a las entidades territoriales**, **las cuentas del sistema general de participación**, regalías y **recursos de la seguridad social**.

A partir de estas dos preceptivas y en concreto frente a los recursos que hacen parte del Sistema General de Particiones, con destinación específica, han sido numerables los pronunciamientos por vía jurisprudencial en reiterar la inembargabilidad de esos rubros; sin

embargo, de la misma forma ha surgido de forma paralela y con el trascurrir de los años, una acerada doctrina que propende por la aplicación de las excepciones a dicho principio de inembargabilidad, siempre y cuando se cumplan los presupuestos o requisitos necesarios para inaplicar tal protección constitucional que ampara este tipo de dineros. Para citar tan solo algunos de esos pronunciamientos se tienen las sentencias C-354 de1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-543 de 2013, C-313 de 2014 siendo esta última la que se ocupó de manera particular sobre la inembargabilidad de los recursos de la salud y la destinación específica de los mismos.

La aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones, también han sido acogidas por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en sus diferentes Salas, dejando ver a través de sus providencias que, ante un escenario donde se discute la procedencia de las medidas cautelares sobre recursos de esta estirpe, surge en cabeza del juzgador la imperiosa necesidad de estudiar cada caso particular, a fin de determinar si se cumplen los presupuestos para dar paso a la aplicación de alguna de las excepciones ya definidas.

A manera de referencia valga traer a cuento lo considerado desde años atrás por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, y que hoy en día dicha posición se mantiene tal como se advierte de la sentencia STC1339-2021 de fecha 17 de febrero de 2021, siendo Mag. Ponente AROLDO WILSON QUIROZ MONSALV, en donde reitera su criterio sobre este tópico, citándose a sí misma las consideraciones que sobre el punto ha esgrimido, así:

> "*…Ciertamente, para adoptar la determinación criticada, la autoridad atacada, si bien reconoció la posición de esta Corporación en torno a la temática planteada, se apoyó en la interpretación realizada en otras ocasiones por el mismo tribunal, en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia…*
>
> *3. Las anteriores elucubraciones, conforme al criterio recientemente adoptado por la Sala mayoritaria-STC2705 de 5 de marzo de 2015-, no se ajustan a la jurisprudencia constitucional imperante en torno a las excepciones al "principio de inembargabilidad" de los recursos públicos.*
>
> *4. La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el 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*[25]*.*

[25] La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional 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, C-539 de 2010. C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

Asimismo, ha relievado que dicho principio tiene como finalidad 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 (…)"[26].

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 (…)"[27].

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.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales[28].

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con "(…) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (…)", en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr
"(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[29] (…)".
"(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[30] (…)".
"(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible[31] (…)".

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:
"(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)[32] (…)" (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado parágrafo del canon 594[33], precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

---

[26] *Ídem.*
[27] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013
[28] Art. 21 del Decreto 028 de 2008
[29] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992
[30] Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. "*Precisó que tratándose de 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* [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] *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* (…)".
[31] Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 "(…) [S]*e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses* (…)".
[32] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002
[33] "*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*

"No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (…)"[34] (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos "(…) los recursos públicos que financian la salud (…)".

Lo anterior significa que en la actualidad no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, 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

---

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. (…) 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 sólamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene".

[34] Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

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 acudirse 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 (…)" (subraya fuera de texto).

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que 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 tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.

Revisada la primera excepción, concerniente a cancelar las obligaciones laborales del Estado, determinadas en sentencia, se encuentra que la misma se contempló en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, empero limitándose el reconocimiento de dichas deudas con ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial; no obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, 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.

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar "(…) medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (…)" estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los "títulos legalmente válidos" a cargo del Estado.

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación "(…) 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 (…)"[35].

Ahora, no hay duda de la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen "(…) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (…)"[36]*, lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.*

En la sentencia C-793 de 2002, respecto de la temática descrita, se explicitó:

"(…) [C]omo ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992 (…)".

"Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador 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 (…)".

"(…) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715[37]*, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), 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 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*

[35] Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997
[36] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013
[37] "*Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera* (…)" se subraya aparte demandado.

recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones- (…)" (subraya fuera de texto).

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

"(…) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (…) de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico (…)".

"En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones (…)".

"Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse".

"Téngase en cuenta así mismo, que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones (…)".

"Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido 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 ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones (…)" (subraya fuera de texto).

***5.** A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.*

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 cautelas reseñadas.

***6.** Se extrae, entonces la vulneración a la garantía inserta en el artículo 29 de la Constitución Política porque el tribunal omitió pronunciarse en torno a los tópicos antes planteados.*

Por tanto, para conjurar dicho quebranto, se le impondrá al accionado definir, nuevamente, la apelación a su cargo, pronunciándose con suficiencia en torno a las cautelas reclamadas, de cara a las excepciones constitucionales descritas y analizadas en este pronunciamiento.

Varios principios y derechos en los regímenes democráticos imponen la obligatoriedad de motivar la sentencia judicial: el de publicidad porque asegura la contradicción del fallo y muestra la transparencia con que actúan los jueces, pues si hay silencio en las causas de la decisión no habrá motivos para impugnar; el de racionalidad para disuadir el autoritarismo y la arbitrariedad; el de legalidad porque el fallo debe estar afincado en las normas aplicables al caso y en las pruebas válidamente recaudadas; los de seguridad jurídica y confianza legítima y debido proceso, entre otros, para materializar el principio de igualdad y aquilatar el Estado Constitucional.

El deber de motivar toda providencia que no tenga por única finalidad impulsar el trámite, reclama, como presupuesto sine qua non, que la jurisdicción haga públicas las razones que ha tenido en cuenta al adoptar la respectiva resolución, de tal manera que tras conocérselas se tenga noticia de su contenido para que no aparezca arbitraria, caprichosa, antojadiza, sino producto del análisis objetivo, amén de reflexivo de los diferentes elementos de juicio incorporados al plenario y dentro del marco trazado por el objeto y la causa del proceso (CSJ STC14198-2019, 17 oc. 2019, rad. 2019-03208-00)."

11. CASO CONCRETO

Aspira la parte ejecutante la revocatoria de la decisión adoptada por el Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, en la que decidió (i) no acceder a la ampliación y ratificación del decreto de las medidas cautelares solicitadas, dirigidas al embargo de las cuentas maestras de las que es titular la entidad territorial demandada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER – DEPARTAMENTO DE SANTANDER y, (ii) negó el decreto del embargo de los dineros que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES deba girar a la ejecutada, al considerar el fallador que no hay lugar a estudiar la génesis o prestaciones de las que se derivan los títulos objeto de ejecución, dada la autonomía que existe entre éste y la relación negocial que les da origen, así como estimar inaplicables las excepciones al principio de inembargabilidad que por vía jurisprudencial ha edificado la jurisprudencia de las Altas Cortes, indicando que por tratarse de sentencias de tutela, sus efectos son *inter partes* y no resultan vinculantes.

Los argumentos esgrimidos por el funcionario judicial de primera instancia, analizados de cara con los precedentes jurisprudenciales de las Altas Cortes que para este Tribunal resultan vinculantes y plenamente aplicables, no son de recibo para esta Sala Unitaria por las razones que pasan a exponerse, anunciando con esto, la revocatoria de la decisión impugnada.

En primer lugar y en aras de dar respuesta al principal de los pedimentos del recurrente dirigidos a la unificación de criterios por parte de las Salas de Decisión Unitarias de este Tribunal Superior, frente a la supuesta disparidad de criterios por la presunta inaplicabilidad de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica del Sistema General de Participaciones; no resulta, en principio, viable acceder a tal solicitud, como que precisamente por lo álgido y complejo del asunto, no es posible acoger un criterio uniforme frente al punto, dado que cada caso en particular debe ser analizado de manera separada e individual, efectuando un escrutinio de la realidad fáctica que rodea cada asunto y a partir de lo avizorado, establecer la viabilidad de aplicar o no las excepciones fijadas por la jurisprudencia, las que se insiste, solo se abrirán paso cuando se verifique el cumplimiento de los presupuestos determinados por la guardiana de la constitución. Así lo reconoció la Corte Constitucional en su sentencia C-313 de 2014 al señalar *"Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones."*

Por otra parte, es del caso señalar que algunas de las Salas de Decisión de este Tribunal Superior, incluido el suscrito Magistrado, han propendido en sus pronunciamientos por realizar un análisis diferenciado y separado de la procedencia de las medidas cautelares, cuando las mismas están dirigidas afectar dineros, recursos o rentas relacionadas con la prestación del servicio de salud o cuando aquellos bienes hacen parte del Presupuesto General de la Nación o del Sistema General de Participaciones, al ser partidario que cada uno de estos emolumentos cuenta con una reglamentación propia y por lo mismo, hace que el principio de inembargabilidad para cada uno de ellos opere de forma diferente; concluyendo así que las medidas cautelares en este tipo ejecuciones como la que aquí se estudia, dependerá (i) del sujeto pasivo que se ve afectado con el decreto de la medida cautelar, es decir, cuando el ejecutado es una EPS, IPS, o ENTIDADES TERRITORIALES y; (ii) el tipo de bien o dineros afectados con la medida, si se trata del giro directo del ADRES, si son dineros recaudados por cuotas moderadoras, copagos, los recursos por concepto de comisiones, reembolsos, dineros adeudados por las Administradoras de Riesgos Profesionales, servicios prestados por Medicina Pre -pagada o el 10% de los Gastos de Administración, entre otros.

En contraposición a este colofón, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha encaminado su criterio a fijar una regla inflexible, partiendo de los pronunciamientos que sobre las excepciones al principio de inembargabilidad ha labrado la Corte Constitucional en su jurisprudencia a lo largo de los años; excepciones que este Tribunal en honor a la verdad no ha desconocido, ni mucho menos ha querido apartarse; sin embargo, y conforme lo expuso la Magistrada Dra. Mery Esmeralda Agon Amado en su providencia 15 de diciembre de 2020 dentro de la radicación 68001-31-03-007-2020-00064 tales excepciones resultan aplicables cuando las medidas cautelares están dirigidas afectar dineros pertenecientes al Sistema General de Participaciones o del Presupuesto General de la Nación, es decir, cuando el sujeto pasivo es una Entidad Territorial, pero no se ha encontrado razón o justificación alguna dentro de esos pronunciamientos que permita hacer extensivas dichas salvedades cuando las medidas cautelares apuntan afectar dineros por conceptos diferentes, como en el caso de los manejados por el ADRES, los recaudados por cuotas moderadoras, copagos, UPC y otros, de los que se insiste, su reglamentación normativa es particular y respecto la cual, para la hora de ahora su constitucionalidad no ha sido objeto de análisis, y por tanto, el principio de inembargabilidad que los rige se mantiene indeleble.

Sin embargo, en esta oportunidad y en respeto del precedente de sus superiores, el suscrito Magistrado acogerá el criterio y posición que frente al tema ha edificado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en casos análogos, en los que sin reparar o analizar la naturaleza y concepto de los dineros afectados con las medidas cautelares solicitadas, -como en pronunciamientos anteriores esta Sala Unitaria lo venía haciendo- ha dado vía libre a las cautelas, cuando se trata de obligaciones derivadas de la prestación del servicio de salud, pues que se recaba, ninguna distinción es válida para nuestro superior jerárquico, al ser aplicable una de las excepciones del principio de inembargabilidad establecidas por la Corte Constitucional.

Siendo así, en el caso particular, refulge evidente la concurrencia de los requisitos necesarios para que una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones se aplique al asunto de marras, dado que se está en presencia de la ejecución de obligaciones surgidas de la prestación de los servicios de salud, tal y como se desprende de los hechos tercero y cuarto de la demanda principal y de los demás libelos demandatorios de las acumuladas, así como los títulos ejecutivos base de la ejecución reportan cada uno de los servicios o prestaciones médicas suministrados a los usuarios.

Dada la realidad fáctica que revelan las demandas principales como acumuladas, y los títulos ejecutivos que cimientan la ejecución, no queda remanente de duda, de la procedencia de excepción al principio de inembargabiliad que amparan los dineros y cuentas de la entidad territorial ejecutada, y por ese flanco la viabilidad de acoger el criterio que frente al punto ha esgrimido la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias de tutela, particularmente en la STC1339-2021 de fecha 17 de febrero de 2021, siendo Magistrado Ponente Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, ya citada en precedencia, al analizar una decisión de este Tribunal Superior, en la que concluyó:

> "(…) 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)*[38]».

Corolario de lo anterior, la decisión apelada proferida el 20 de noviembre de 2020 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, deberá ser revocada, para en su lugar, se de aplicación a la excepción al principio de inembargabilidad de los dineros de salud, y acceda al decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, puesto que los recursos y dineros afectados tienen como fin la prestación del servicio de salud y lo cobrado en este proceso ejecutivo recae sobre obligaciones adquiridas precisamente por la prestación de tal servicio.

12. COSTAS.

La prosperidad de ambos recursos de apelación, no da lugar a imponer condena en costas de esta instancia a cargo de las partes.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga,

RESUELVE

[38] CC C-793/02.

PRIMERO.- REVOCAR el auto de fecha 29 de marzo de 2019 proferido por el Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga dentro del presente proceso Ejecutivo, que ordenó rechazar de plano la nulidad, por las razones antes expuestas. En su lugar,

SEGUNDO.- ORDENAR al Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, **IMPRIMIRLE** a la solicitud de nulidad deprecada por la parte ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTA – DEPARTAMENTO DE SANTANDER el trámite que legalmente corresponde y previsto en el artículo 134 del C.G. del P.; una vez agotado, se proceda al estudio de fondo de la solicitud al socaire de las causales invocadas por la parte recurrente como sustento de ella.

TERCERO.- REVOCAR el auto de fecha 20 de noviembre de 2020 emitido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, conforme las consideraciones que preceden.

CUARTO.- ORDENAR al Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, **APLIQUE** la excepción al principio de inembargabilidad de los dineros de salud, y **ACCEDA** al decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, puesto que los recursos y dineros afectados tienen como fin la prestación del servicio de salud y lo cobrado en este proceso ejecutivo recae sobre obligaciones adquiridas precisamente por la prestación de tal servicio.

QUINTO.- SIN CONDENA en costas de esta instancia, por la prosperidad de los recursos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA

Magistrado Sustanciador

Señor.
JUEZ CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA
E. S. D.

Proceso: **EJECUTIVO DE MAYOR CUANTÍA**
Demandado: **MEDIMAS EPS S.A.S.**
Demandante: **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI (DEMANDA PRINCIPAL Y ACUMULADA)**
Radicado: **2019-100.**
Asunto: **RECURSO DE APELACION CONTRA EL AUTO DE FECHA FECHA VEINTICUATRO (24) DE ENERO DE 2022, NOTIFICADOS EL DÍA VEINTICINCO (25) -, NUMERALES 1-3. 3- MEDIDAS CAUTELARES**

JHON FRANKLIN ORTÍZ ANGARITA, mayor de edad y vecino del Municipio de Bucaramanga, identificado con la cédula de ciudadanía No. C.C. No. 88.218.418 de Cúcuta, Abogado en ejercicio, portador de la T.P. Nº 154.037 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI (DEMANDA PRINCIPAL Y ACUMULADA),** conforme los poderes que obran en el expediente, obrando dentro del termino legal, de la manera más respetuosa me permito presentar a consideración de su Honorable Despacho, **RECURSO DE APELACION**, en contra del en auto de fecha Veinticuatro (24) de Enero de 2022, notificados el día Veinticinco (25) del mismo mes y año, y por medio del cual su Honorable Despacho se negó a decretar ampliación de medidas cautelares sobre los dineros que debe girar la **ADRES**, así como aquellos que se giran a las cuentas maestras depositados en el **BANCO DE BOGOTA S.A**, a favor de **MEDIMAS EPS S.A.S,** para lo cual procedo de la siguiente manera:

I.- DE LA DECISION OBJETO DEL RECURSO DE APELACION:

El señor Juez Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, en auto de fecha Veinticuatro (24) de Enero de 2022, notificados el día Veinticinco (25) del mismo mes y año, manifiesta respecto a la solicitud del decreto de medidas cautelares, lo siguiente;

"*1*.3.- En lo que atañe a la solicitud de las medidas cautelares relacionadas con las cuentas maestras del Banco de Bogotá S.A., debe estarse a lo resuelto en el numeral 3º del auto calendado 7 diciembre de 2020 (consecutivo 33. Cdno. 2), mediante el cual se negó dicha petición por lo siguiente:

> *"3.- Sería el caso acceder al decretó de la medida de embargo y retención de los dineros que tengan depositados la demandada MEDIMAS EPS SAS, en la cuenta de ahorros número 621- 05012-9 del Banco de Bogotá,* ***sino fuere por con ocasión al pronunciamiento que sobre este aspecto hizo la entidad demandada, la misma aportó certificación expedida por el ADRES, en la que se advierte que se trata de una cuenta 2 O.R. maestra de recaudo del régimen contributivo, lo que implica que la misma es inembargable y por lo tanto se niega dicha medida cautelar****." (Negrilla del Juzgado) "Negrillas,*

resalto y cursivas fuera de texto)

II.-DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACION:

1.- Honorables Magistrados, el numeral 8 del artículo 321 del C.G.P, establece que los autos que resuelven sobre una medida cautelar, son apelables.

III.- CONSIDERACIONES QUE SUSTENTAN EL RECURSO DE APELACION:

1.- Honorables Magistrados, sería del caso, presentar recurso de reposición por ser procedente, pero se observa infructuoso, por cuanto el **HONORABLE JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA**, basa su decisión un la sentencia de segunda instancia proferida en sala unitaria de decisión del Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, de fecha 16 de Enero de 2020, en la cual actúa como Magistrado Sustanciador el Doctor **JOSE MAURICIO MARIN MORA**, no obstante que en el escrito de solicitud de ampliación de medidas cautelares se citó y SE ANEXÓ, la sentencia proferido el día 5 de mayo de 2.020, por el TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA, dentro del RADICADO: 2017-00301-02. INTERNO: 0012/2019, cuyo magistrado ponente fue el H. Dr. CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA, es decir, una sentencia POSTERIOR a la que usó como base de su decisión, mediante la cual, este honorable Tribunal en sala unitaria de decisión, le revocó precisamente al H. JUZGADO TERCERO CIVIL DE CIRCUITO DE BUCARAMANGA, una decisión análoga a la aquí recurrida, y otras ***sentencias proferidas por la Honorable Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil- Familia, las cuales el señor juez de primera instancia, se aparta olvidado que las mismas son vinculantes.***

2.- Honorables Magistrados, el parágrafo del artículo 594 del C.G.P, previene a los jueces, para que se abstengan de decretar medidas cautelares sobre bienes inembargables, **a no ser que sobre los mismos opere una excepción legal a la regla general de inembargabilidad**, caso en el cual, el juez, en el oficio dirigido al ente destinatario de ejecutar las medidas cautelares, deberá **INVOCAR la razón legal de excepción para la procedencia de la medida.**

3.- Honorables Magistrados, el artículo 594 del C.G.P, entre otras normas legales, señala que las cuentas del sistema general de participaciones, así como **los recursos de la seguridad social,** son inembargables.

4.- Honorables Magistrados, no obstante lo anterior, la H. Corte Constitucional en sentencias **C- 793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-543 de 2.013, entre otras**, con fuerza vinculante para limitar la autonomía de los operadores judiciales, deja absolutamente claro que en el caso que nos ocupa, opera una excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos de la seguridad social en salud así como del sistema general de participaciones, pudiéndose embargar incluso las cuentas maestras de las E.PS.S demandadas, así como los dineros que les administra el adres-administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud, pues se está frente al cobro ante la EPS demandada, en este caso **MEDIMAS EPS S.A.S,** precisamente por motivo

de la prestación del servicio público de salud.

5.- Honorables Magistrados, por auto proferido el día 5 de mayo de 2.020, por el TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA, dentro del RADICADO: 2017-00301-02. INTERNO: 0012/2019, cuyo magistrado ponente fue el H. Dr. **CARLOS GIOVANNY ULLOA ULLOA**, que se ANEXA, SE REVOCÓ un auto emanado del JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA, mediante el cual, este último ordenó levantar la medida de embargo y secuestro de las cuentas maestras constituidas en el Banco de Occidente cuenta corriente No. 657040507 y del Banco BBVA, la cuenta de recaudo No. 474019007, cuenta de recaudo SGP 474019015, cuenta de pagos No. 474019023 y mantuvo las demás cautelas decretadas, apoyado en la certificación adosada por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD en relación con las cuentas maestras, donde se indicó que el FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA –FOSYGA- hasta el 31 de julio de 2017 y ADRES a partir del 1 de agosto de 2017- gira directamente a la COOPERATIVA COMPARTA EPS-S los recursos del Régimen Subsidiado, contributivo y movilidad, considerando que tales recursos dada su naturaleza parafiscal con destinación específica tienen la calidad de inembargables.

En el auto en cita del Honorable Tribunal, se dispuso: "*Trasuntado el anterior marco legal y jurisprudencial al caso concreto, pronto observa el suscrito que el proveído opugnado ha de revocarse. Veamos: Cierto es que en desarrollo del artículo 63 de la Carta Magna patria, el legislador ha consagrado normas de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica -educación, **salud,** agua potable y saneamiento básico- (artículo 594-1 ibíd. y artículo 91 de la Ley 715 de 2001) y de los recursos de la seguridad social (artículo 594-1 del C. G. del P., articulo 275 de la Ley 1450 de 2011, parágrafo 2º; artículo 25 de la Ley 1751 de 2015; y artículo 2.6.1.2.7. del Decreto 780 de 2016); empero, **no puede olvidarse que este principio de inembargabilidad no es absoluto, en tanto ha de armonizarse con otros fines superiores y con el propósito que pretende satisfacer la protección de estos bienes, dado que, de lo contrario, se desdibujaría el objetivo trazado con la prohibición de su persecución**. **Para el caso que nos ocupa, se vislumbra que las obligaciones que se ejecutan atañen a la prestación de servicios de salud** por parte de la E.S.E. HOSPITAL UNIVERSITARIO DE SANTANDER, a cargo de COMPARTA E.P.S.-S, **y precisamente merece especial consideración el que los recursos existentes en las cuentas de esa entidad están destinados a satisfacer las necesidades de la prestación de tales servicios, en favor de los usuarios y afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud**. Luego si se atiende a que la finalidad del legislador con la prohibición de embargar los dineros del Sistema General de Participaciones con destinación específica, entre ellos los de salud, fue asegurar su uso para cubrir ese gasto social, tal como lo exponen las sentencias citadas**, dicha finalidad no se perjudica o soslaya con el embargo de esos rubros por obligaciones que los mismos están llamados a garantizar**. Con otra palabras, para enunciarlo de otro modo, si la prohibición tantas veces referida tiene como finalidad evitar el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones por obligaciones que no tengan su génesis en la prestación de los servicios del respectivo sector al que fueron asignados, a contrario sensu **éstos sí pueden ser perseguidos cuando el crédito tiene origen, como aquí acontece, en alguna de las actividades propias de su destinación específica**. Conforme lo anterior, no podía el Juez de primera vara*

disponer el desembargo sobre la cautela rogada inicialmente, únicamente con el argumento consignado en la certificación emitida por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ***sin detenerse a analizar los pronunciamientos que han efectuado las altas cortes sobre la materia, en especial la H. Corte Constitucional, pues no puede olvidarse que las sentencias de constitucionalidad tienen fuerza vinculante, al tenor del artículo 48 de la Ley 270 de 1996, y menos aún puede dejárseles de lado cuando el recurrente hace alusión a tales posturas****. Ahora, este Despacho no desconoce que existen posiciones contrarias en otras salas unitarias de decisión de este mismo tribunal. Sin embargo,* ***la tesis que aquí se adopta tiene sustento en los diferentes pronunciamientos que sobre la materia ha expuesto la Corte Constitucional y nuestro superior funcional, luego en acatamiento a ese precedente nos debemos pronunciar****. En ese orden de ideas se considera que* ***el a-quo debe mantener las cautelas*** *que había decretado desde la providencia del 20 de noviembre de 2017,* ***pues las mismas se avienen a los precedente constitucionales y de las Corte Suprema de Justicia que se expusieron."*** *(Cursiva, negrita y subrayado extratexto).*

otras)

6.- Honorables magistrados, así las cosas, y habiéndose demostrado que en el presente caso, son embargables los dineros de propiedad de la demandada en sus cuentas maestras, así como aquellos que le debe girar la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES**, **por cuanto estamos frente al cobro de facturas emitidas por la prestación de servicios de salud**, solicito respetuosamente, decretar la ampliación de las medidas cautelares que a continuación se listan, toda vez que con el límite hoy existente no es suficiente para cubrir la totalidad de los créditos acumulados, **INFORMANDO CON CLARIDAD EN EL RESPECTIVO OFICIO** dirigido a cada destinatario del cumplimiento de las medidas cautelares, **que en el presente caso NO opera la INEMBARGABILIDAD que en principio recae sobre los dineros de la seguridad social en salud**, explicando el motivo de **excepción a la misma** (que la H. Corte Constitucional así como la H. Corte Suprema de Justicia, han dejado claro que se pueden embargar los dineros de las EPS, **para el pago de servicios de salud puesto que con ello no se afecta la destinación prevista para tales recursos**) para que los entes se sirvan ejecutar las medidas cautelares con celeridad, y sin dilaciones injustificadas.

IV.- DEL ANTECEDENTE JURISPRUDENCIAL:

Frente a las medidas cautelares con ocasión a los servicios de salud, que le fueron prestados a los usuarios de las EPS, como **MEDIMAS EPS S.A.S,** existe una linea jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional, como Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil, Laboral, y Penal, que el señor **JUEZ CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA,** quiere desconocer, profiriendo decisiones como el objeto de la presente apelación, asi:

Corte constitucional:

Desarrolla la viabilidad el embargo de los dineros del sector salud en las siguientes providencias:

Cons.	Providencia
1	C-546-92
2	C-013-93
3	C-017-93
4	C-337-93
5	C-555-93
6	C-103-94
7	C-263-94
8	T-025-95
9	T-262-97
10	C-354-97
11	C-402-97
12	T-410-98
13	T-531-99
14	C-793-02
15	T-539-02
16	C-1064-03
17	C-566-03
18	T-1195-04
19	C-192-05
20	C-1154-08
21	C-539-10
22	T-873-12
23	C-543-13
24	C-313-14

Es necesario analizar que dentro del presente caso el problema jurídico consiste en determinar las excepciones al principio de inembargabilidad, cuando se trata del cobro de facturas de servicios de salud ocasionados en la atención de usuarios de **MEDIMAS EPS S.A.S**, en procesos ejecutivos con cargo a los recursos del sistema de seguridad social en salud que administran las EPS.

Para ello se debe realizar el siguiente análisis:

Dicho en otras palabras, el presupuesto de la salud, no puede afectar el cumplimiento de las obligaciones generadas a partir de su propia naturaleza y objeto, pues no habría manera de hacer honrar al sector que debe proteger el principio de inembargabilidad, que de esta manera dejaría sin dientes para procurar la satisfacción de los derechos que procura amparar, en una hermenéutica que por ende debe extenderse conforme a los principios de utilidad y eficacia que sustenta el realismo jurídico, tal cual el objeto de las medidas

cautelares que hacen parte de esa lógica modal propia del derecho procesal que procura la realización del derecho sustancial, y que encuentra pleno apoyo constitucional difuso, criterio expuesto en las Sentencias C-546 DE 1992; C-13, C-017, C-337 Y C-555 DE 1993; C-103, C - 263 DEL 1994;T 262 DEL 1997, T-262, C-354 Y C-402 DEL 1997; T – 531 DEL 1999, C-793 DE 2002; C-566 DE 2003; T- 1195 DE 2004, C-1154 DE 2008; C-539 DE 2010, C-313 DE 2014, en donde la corte Constitucional Concluyo que

> *"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"[490]. 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.*** "(…)".
>
> *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 (…)".*
>
> *"(…) 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 (…)".*

En el caso concreto, claro se advierte que la obligación crediticia que se ejecuta, surgió a partir de los servicios médicos prestados en salud por la **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI,** ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, quien libro mandamiento de pago, y se ha negado al decreto medidas cautelares, dentro del radicado 2019-100, contra **MEDIMAS EPS S.A.S,** motivo por el cual se predica en este asunto la excepción al principio de inembargabilidad.

En este caso, son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - I.P.S. (Hospitales, clínicas, etc.) la base de todo el sistema, 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.

Si bien la Constitución y la Ley indican que los recursos de la salud son inembargables, ello no es patentes de corso 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 donde colegirse, que esa inembargabilidad no puede cobijar al propio sector al cual está destinado, como acontece en el sub-lite, que procura el pago de una obligación para cuyo propósito están destinados los recursos del sector salud, pues tratándose de IPS que ha prestado sus servicios para el mismo sector, no cabe duda que no se está efectuando ninguna destinación diferente para el cual fue concebido.

Corte suprema de justicia:

La honorable Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil, Laboral y Penal, también ha emitido providencias a favor de la viabilidad de las medidas cautelares sobre las cuentas maestras, desarrollada, entre otras, en las siguientes providencias:

Cons.	Providencia	Sala
1	STC263-2020	Civil
2	STC1311-2020	Civil
3	STC1339-2021	Civil
4	STC3440-2020	Civil
5	STC4773-2020	Civil
6	STC8439-2021	Civil
7	STC8545-2020	Civil
8	STC10139-2021	Civil
9	STC10432-2021	Civil
10	STL4061-2021	Laboral
11	STL4323-2020	Laboral
12	STL10052-2020	Laboral
13	AP4267-2015(44031)	Penal
14	SP16891-2017(44609)	Penal
15	STC1479-2020	Civil
16	STC3118-2020	Civil
17	STC3842-2021	Civil
18	STC4663-2021	Civil
19	STC14198/2019	Civil
20	STL2493/2020	Laboral
21	STL6430/2018	Laboral
22	STL13940/2017	Laboral
23	STP6904/2021	Penal

24	2020-00008-01	Civil

En síntesis, la teoría esbozada por la Corte Suprema de Justicia con respecto a la procedencia de las medidas sobre los dineros del sector salud es la siguiente:

(…)
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 1º y el preámbulo de la Carta Superior (…)"

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.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencia proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales.

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con "(…) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (…)", en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr

"(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (…)".
"(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos6 (…)".
"(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible7 (…)".

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:

"(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) (…)" (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado parágrafo del canon 594, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

> *"No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que, ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida [la] entenderá (…) revoca[da] (…) si la autoridad (…) no explica el sustento del embargo sobre [tales]recursos. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (…)"10 (subraya fuera de texto).*

(…)

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 tanto, corresponde al juez de la causa estudiar cada caso, en particular, para determinar la inembargabilidad de los recursos con destinación específica y la configuración de alguno de los supuestos de hecho que habilitan, de manera excepcional, su retención.
(…)
Es indudable la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

Es indispensable dejar por sentado, que las providencias STC4663-2021 y STC3842-2021, referenciadas anteriormente, fueron proferidas por la Honorable Corte Suprema de Justicia y en ambas, se reafirmo la viabilidad y legalidad de las medidas cautelares decretadas por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla.

Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Cali, Bucaramanga, Cartagena y Barranquilla:

La tesis de la procedencia de las medidas cautelares, también ha sido replicada por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, entre otras, en las siguientes providencias:

Cons.	Providencia	Sala
1	13001-31-03-003-2017-00251-02	Cartagena
2	5.2020 (29.06.2021)	Bucaramanga
3	58.2018 (24.01.2020)	Bucaramanga
4	209.2018 (28.05.2021)	Bucaramanga
5	403.2017 (19.05.2021)	Bucaramanga
6	20170012002	Barranquilla
7	20150050602	Barranquilla
8	002-2018-00131-02	Cali
9	004-2012-00335-03	Cali
10	014-2018-00270-01	Cali
11	015-2020-00095-01	Cali
12	12201900239-01(4288)	Cali
13	13202100143-01	Cali
14	15201700688-01	Cali
15	015201800259-01	Cali
16	015201800259-01	Cali
17	15201900134-01	Cali

En las providencias anteriormente mencionadas, se evidencia una total observancia a las providencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, lo anterior en virtud de la obligatoriedad que tienen los jueces de instancia y los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial de cumplir a cabalidad con el precedente de las altas cortes.

Lo anterior en virtud de lo señalado en la Sentencia SU 354 de 2017 en donde la Honorable Corte Constitucional, manifestó:

> PRECEDENTE JUDICIAL HORIZONTAL Y VERTICAL-Alcance y carácter vinculante
>
> Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y **(ii) el precedente vertical**, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. **Asimismo, el**

precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales.

1. **Destinación distinta de los dineros embargados:** Da por sentado el representante judicial de **MEDIMAS EPS S.A.S,** que los recursos están cambiando de destinación especifica.

La afirmación realizada por **MEDIMAS EPS S.A.S,** está totalmente alejada de la realidad, toda vez que las IPS hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en salud, tal y como lo establece el art. 155 de la ley 100 del 1993 consagra que:

> Art 155. Integrantes del sistema general de seguridad social en salud
> El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:
>
> 1. Organismos de Dirección, Vigilancia y Control:
>
> a) Los Ministerios de Salud y Trabajo;
>
> b) El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud;
>
> c) La Superintendencia Nacional en Salud;
>
> 2. Los Organismos de administración y financiación:
>
> a) Las Entidades Promotoras de Salud;
>
> b) Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de salud;
>
> c) El Fondo de Solidaridad y Garantía.
>
> **3. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas.**
>
> 4. Las demás entidades de salud que, al entrar en vigencia la presente Ley, estén adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo.
>
> 5. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados.
>
> 6. Los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en todas sus modalidades.
>
> 7. Los Comités de Participación Comunitaria "COPACOS" creados por la Ley 10 de 1990 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios

de salud.

PARÁGRAFO. El Instituto de Seguros Sociales seguirá cumpliendo con las funciones que le competan de acuerdo con la Ley.

8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal.

Así las cosas, el simple hecho que en el presente proceso se pretendan facturas por prestación de servicios de salud, radicadas ante la EPS por IPS, con ocasión al desarrollo de sus funciones como integrantes del sistema, hace que no se pierda la destinación especifica de los recursos y que procedan las excepciones a la regla de la inembargabilidad, regla que fue desarrollada jurisprudencialmente para evitar el descalabro financiero, entre otras, de las IPS, las cuales son las que soportan toda la carga del sistema de salud en Colombia.

La afirmación consagrada en el primer punto ya fue objeto de estudio por parte de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA en donde dicho ente dejo por sentado en su Resolución No. 1 del 2021 que:

(...)"

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.

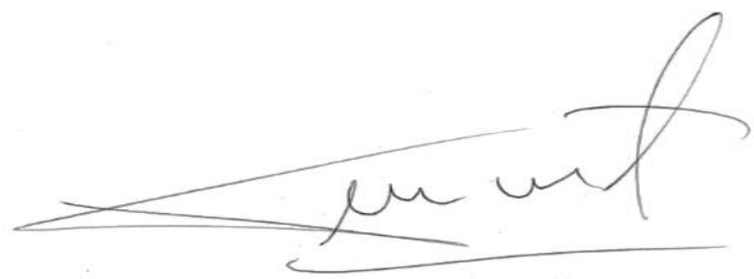
De tal manera que se recuerda a las E.P.S. el cumplimiento estricto de sus funciones, en especial lo relacionado con la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, para evitar procesos judiciales y el embargo de cuentas con recursos del servicio de la salud.

Tal como lo indica la Contraloría General de la República, son las IPS las que llevan consigo el peso del sistema, y son las EPS, como MEDIMAS EPS S.AS, las que se encargan de administrar en una forma inadecuada los recursos del sistema de salud, no pagándole a los prestadores y cuando estos reclaman por vía judicial, evaden el pago de las deudas originadas por prestación de servicios en salud, escudándose en la regla general de inembargabilidad.

En virtud de lo anterior ruego a los Honorables Magistrados, recovar el numeral 1-3(3), del auto de fecha 24 de Enero de 2022, notificado en estados el día 25 de los corrientes, y en consecuencia se acceda a la solicitud de medidas cautelares solicitadas con ocasión a los recursos que debe girarle la **ADRES**, y lo depositados en las cuentas de ahorros y/o corrientes del **BANCO DE BOGOTA S.A.,** contra **MEDIMAS EPS S.A.S.**

De los Honorables Magistrados,

Atentamente,



JHON FRANKLIN ORTIZ ANGARITA
C.C. No. **88.218.418** de Cúcuta
T.P No. 154037 del C.S. J

(Sin asunto)

jhon franklin ortiz angarita <jhonf001ster@gmail.com>

Mié 26/01/2022 12:04

Para: Juzgado 04 Civil Circuito - Santander - Bucaramanga <j04ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Señor.
JUEZ CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA
E. S. D.

Proceso: **EJECUTIVO DE MAYOR CUANTÍA**
Demandado: **MEDIMAS EPS S.A.S.**
Demandante: **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI (DEMANDA PRINCIPAL Y ACUMULADA)**
Radicado: **2019-100.**
Asunto: **RECURSO DE APELACION CONTRA EL AUTO DE FECHA FECHA VEINTICUATRO (24) DE ENERO DE 2022, NOTIFICADOS EL DÍA VEINTICINCO (25) -, NUMERALES 1-3. 3- MEDIDAS CAUTELARES**

JHON FRANKLIN ORTÍZ ANGARITA, mayor de edad y vecino del Municipio de Bucaramanga, identificado con la cédula de ciudadanía No. C.C. No. 88.218.418 de Cúcuta, Abogado en ejercicio, portador de la T.P. Nº 154.037 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI (DEMANDA PRINCIPAL Y ACUMULADA),** conforme los poderes que obran en el expediente, obrando dentro del termino legal, de la manera más respetuosa me permito presentar a consideración de su Honorable Despacho, **RECURSO DE APELACION**, en contra del en auto de fecha Veinticuatro (24) de Enero de 2022, notificados el día Veinticinco (25) del mismo mes y año, y por medio del cual su Honorable Despacho se negó a decretar ampliación de medidas cautelares sobre los dineros que debe girar la **ADRES**, así como aquellos que se giran a las cuentas maestras depositados en el **BANCO DE BOGOTA S.A**, a favor de **MEDIMAS EPS S.A.S,** para lo cual procedo de la siguiente manera:

--

JHON FRANKLIN ORTIZ ANGARITA
Abogado Especialista.

CLAUSULA DE CONFIDENCIALIDAD: La información contenida en este correo electrónico y cualquier documento adjunto es privilegiada, confidencial y se encuentra legalmente protegida por FUNDACION AUSER. Su divulgación sin previa autorización del remitente o destinatario es ilegal. Si Ud. ha recibido este correo por error, favor bórrelo sin ver su contenido o hacer copias del mismo y notifíquenos inmediatamente por teléfono o e-mail.

Libre de virus. www.avast.com

PROCESO EJECUTIVO
RAD. 2018-0209-01 INTERNO 124/2020
JUZGADO 9 CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA
DEMANDANTE: ESE HOSPITAL REGIONAL MANUELA BELTRÁN.
DEMANDADOS: FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.
Auto interlocutorio No.75. Resuelve recurso de apelación.
Folios: 05.

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA
SALA CIVIL – FAMILIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR:
GIOVANNI YAIR GUTIERREZ GÓMEZ

Bucaramanga, veintiocho (28) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

ASUNTO A RESOLVER y ANTECEDENTES

Procede esta Corporación a desatar el recurso de alzada formulado por la apoderada judicial de la ejecutante, ESE HOPITAL REGIONAL MANUELA BELTRÁN, contra el auto de fecha 4 de febrero de 2020, proferido por el JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA, mediante el cual negó el decreto de las medidas cautelares de embargo de las cuentas de titularidad de la ejecutada FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A., disponiendo estarse a lo resuelto por auto del 30 de agosto de 2019.

Documentan las diligencias, que la ejecutante deprecó el embargo de los dineros, créditos y/o títulos de titularidad de la demandada, a lo que se accedió parcialmente el juzgado de conocimiento respecto de las entidades financieras, negando la medida sobre los recursos provenientes del sistema de seguridad social en salud con base en el art. 594 del CGP, según auto del 30 de agosto de 2019 (fols. 33 y ss), providencia que tras ser recurrida horizontal y verticalmente, éste último de manera subsidiaria, no se repuso con sustento en que no había soporte que indicara que las facturas ejecutadas provinieran de un contrato de salud, por lo que se concedió la apelación, recurso que fue desistido al haberse aportado por la ejecutante el contrato respectivo, aceptado mediante auto del 14 de noviembre de 2019 (fols. 57 y 58, digs. 60 y 61), por lo que en proveído del 4 de febrero de 2020, se pronunció sobre el contrato mencionado, para disponer que el juzgado no desconoce los precedentes, no obstante que la parte actora debe estarse a lo resuelto en auto del 30 de agosto de 2019, providencia así recurrida por la actora, en síntesis porque de acuerdo a la jurisprudencia de las altas Cortes, el principio de inembargabilidad de los recursos de sistema de seguridad social en salud, encuentra su excepción en tratándose de créditos del mismo sistema.

CONSIDERACIONES:

Pues bien, para resolver, habrá que decirse que el asunto relativo a la inembargabilidad del presupuesto nacional y territorial, como los recursos del sistema de seguridad social en salud, en efecto ha ostentado un prolijo desarrollo jurisprudencial, a partir de la Carta Política y sus normas que la desarrollan, que a decir verdad, han procurado conciliar el mismo con los derechos crediticios de otra naturaleza, aunque de manera no muy clara a juzgar por los conflictos que de manera constante genera este tipo de asuntos, que se extienden en argumentos, sacrificando la claridad propia del buen entendimiento.

Empero, cabe remembrar que a partir del art. 63 de la CP, se autorizó al legislador para señalar los bienes que son inembargables, que tienen por propósito garantizar o proteger un patrimonio, bien porque comporta un

mínimo de derechos del deudor, ora porque ostenta un carácter público o social, y más aún porque son bienes que no son propios de los ejecutados, como los que se destinan a un fin específico y corresponden a un sistema. De acuerdo a ello, se expidió el Decreto 111de 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 cuyo artículo 19, se estipuló la cláusula general de inembargabilidad, declarado exequible "…*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*.' (Sent. 354 de 1997, que aludía al art. 177 del CCA), aspecto que debe entenderse por ende modificado a partir de la expedición del CPCA, art. 192.

Ahora bien, ha dispuesto el legislador que los rubros que provienen del sistema de salud, no pueden destinarse para fines diferentes al mismo, es decir tienen destinación específica y son inembargables, conforme al art. 48 de la CP, arts. 9, 182, 205 y 214 de la ley 100 de 1993, y art. 23 ley 1438 de 2011. Así mismo el art. 594 N. 1° de la ley 1564 de 2012, CGP, dispone que: "*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****",* en tanto que en su Parágrafo dispone: "***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***". También el **art. 25 ley 1751 de 2015,** este último a cuyo tenor se dispone: "***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***".

Normas cuya hermenéutica ha procurado conciliarse a partir de los precedentes jurisprudenciales de constitucionalidad, incluso anteriores a su vigencia, como por ejemplo las sentencias C-1154 de 2008, relativa al art. 21 del Decreto 28 de 2008 y la C-313 de 2014, cuya ratio decidendi recayó sobre el art. 25 de la ley 1751 de 2015, que reconoce la posibilidad de algunas excepciones al principio de inembargabilidad, lo cual debe hacerse "…*al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar…*" valiéndose además de lo que en su momento adujo la sentencia C-1154 de 2008 referida "…***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** (…)",* lo cual armonizado con el parágrafo del art. 594 del CGP, permite concluir que no existe ley que determine esas excepciones, distintos a los ingresos y bienes que no correspondan a "…***las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social***".

En ese sentido debe certificarse por el respectivo administrador de esos recursos, con la claridad requerida, que tales corresponden o no a esa condición que los hace o no inembargables, sobre lo cual debe tener en cuenta lo que sobre el particular dispone el art. 91 de la ley 715 de 2001, según el cual "*Los recursos del Sistema General de Participaciones* ***no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores***. *Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.*".

En suma, de acuerdo al derecho positivo colombiano, conforme al art, 228 de la CP, y de acuerdo a la ley especial del procedimiento civil, *a priori* y taxativamente, no es posible extraer excepciones al principio de inembargabilidad dispuesto por la ley a "…***las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social***", dado que por autoridad de aquélla, no existe un sustento normativo para ello de acuerdo lo impone el parágrafo del art. 594 del CGP, de donde solo sería posible efectuarse medidas cautelares sobre ingresos corrientes u ordinarios diferentes a aquéllas, que para ese propósito deben identificar los administradores o eventualmente las entidades financieras donde se hallen tales depósitos, como primer conclusión.

No obstante, una hermenéutica del racero anterior que imponga y extienda también la inembargabilidad respecto de créditos que hacen parte del propio sistema de salud, la haría inoperante e injustificable, de donde no resulta coherente que dicho principio se extienda igualmente a su propio andamiaje, esto es, que se encamine, por una parte, a proteger su presupuesto y, de otro, a impedir, a su mismo sector, materializar sus pagos forzados cuando se haga menester, lo que evidentemente no pudo ser intención del legislador, dado que esa destinación específica vislumbra que si el ejecutante pertenece a ese sector de destinación, mal puede predicarse la inembargabilidad que procura protegerla de otros créditos corrientes u ordinarios y no hacerla inocua frente a ella misma, quedado al capricho de la ejecutada los créditos que a bien tenga pagar.

Ello puede auscultarse, análogamente a través de la regulación que ofrece la prelación de créditos que contempla el C.C., que a no dudarlo, describe cómo pude realizarse un patrimonio para el pago de los distintos créditos que clasifica en categorías, distinguiendo entre créditos con prelación y con privilegio de los meramente quirografarios, brindando así un orden para su atención, no obstante que a todos ofrece garantía para su eventual forzoso cumplimiento o pago de las obligaciones, en la medida de lo posible, atendiendo una jerarquía crediticia, pues una obligación sin prenda general, como lo es el patrimonio, las convertiría en obligaciones simplemente naturales, entendidas como aquellas fundadas sólo en el derecho natural y en la equidad, que no confieren acción para exigir su cumplimiento.

Dicho lo anterior, resulta razonable pues, comprender que si "…***las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social***" son inembargables, los son por ser patrimonio ajeno de las ejecutadas, pues pertenecen al sistema de seguridad social en salud y por ende ser de

destinación específica prevalente, salvaguardándose de créditos distintos a esa categoría, no así respecto de los gastos que son propios del sector salud, sin los cuales se haría imposible su operatividad que, se supone, busca proteger el mentado principio, aspecto que se ofrece así circular y, que truncado, impediría su propio tráfico y/o propósito.

Dicho en otras palabras, el presupuesto de la salud, no puede afectar el cumplimiento de las obligaciones generadas a partir de su propia naturaleza y objeto, pues no habría manera de hacer honrar al sector que debe proteger el principio de inembargabilidad, que de esta manera dejaría sin dientes para procurar la satisfacción de los derechos que procura amparar, en una hermenéutica que por ende debe extenderse conforme a los principios de utilidad y eficacia que sustenta el realismo jurídico, tal cual el objeto de las medidas cautelares que hacen parte de esa lógica modal propia del derecho procesal que procura la realización del derecho sustancial, y que encuentra pleno apoyo constitucional difuso, criterio expuesto en la sentencia C-566 de 2003, que también ha sido expuesta por esta misma Corporación. Resulta entonces absurdo predicar que la inembargabilidad recaiga sobre el presupuesto que ha sido destinado para el mismo sector que busca proteger de otros créditos distintos a ese carácter, en una postura que se muestra además irresponsable e inocua para garantizar el funcionamiento y operatividad del sistema.

En el caso concreto, claro se advierte que la obligación crediticia que se ejecuta, surgió a partir de los servicios médicos prestados en salud por la actora (fols. 43 y ss), motivo por el cual se predica en este asunto la excepción al principio de inembargabilidad, por lo que habrá de revocarse el auto recurrido para en su lugar decretar las cautelas deprecadas. De donde colegirse, que esa inembargabilidad no puede cobijar al propio sector al cual está destinado, como acontece en el sub-lite, que procura el pago de una obligación para cuyo propósito están destinados los recursos del sector salud, pues tratándose de una IPS que ha prestado sus servicios para el mismo sector, no cabe duda que no se está efectuando ninguna destinación diferente para el cual fue concebido.

Cabe destacar por otra parte que los entes de control no pueden exhortar en su función jurisdiccional a los jueces de la República, dado que son éstos los que definen el sentido y alcance del derecho y no aquéllos, amén que ello desatiente al principio pilar de la administración de justicia relativa a la autonomía judicial que impone el art. 228 de la CP y art 5º de la ley 270 de 1996.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha 4 de febrero de 2020, proferido por el JUZGADO NOVENO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA, mediante el cual negó el levantamiento de la medida cautelar de embargo de las cuentas de titularidad de la ejecutada dentro del presente asunto, en su legar SE DISPONE SU DECRETO, ofíciese por el juzgado de origen a las entidades respectivas solicitadas por la actora en la actuación que dio origen a esta alzada.

SEGUNDO: SIN COSTAS al prosperar el recurso de alzada.

TERCERO: RETORNEN en su oportunidad, por Secretaría de la Corporación, la presente foliatura al Juzgado de procedencia, previa anotación en los libros correspondientes.

CUARTO: PUBLICAR el proveído, por la secretaría del Tribunal en los estados electrónicos de la página de la Rama Judicial, conforme a lo contenido en el Acuerdo PCSJA20-11546 expedido el 25 de abril de 2020, por el Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GIOVANNI YAIR GUTIERREZ GÓMEZ
Magistrado Sustanciador

RADICADO: 68001-31-03-003-2017-00168-02 (Int. 025/2021)
PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS INTEGRALES GESTIONAR BIENESTAR, FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA y la FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA ZONA FRANCA S.A.S
DEMANDADOS: SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER- DEPARTAMENTO DE SANTANDER
TEMA: *NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION AL MINISTERIO PÚBLICO
**EXCEPCION AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PUBLICOS

TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA
SALA CIVIL – FAMILIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR
DR. RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA.

Bucaramanga, siete (07) de julio de dos mil vientiuno (2021)

Proveniente del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, se recibió en el Tribunal el expediente digital del proceso Ejecutivo adelantado por FRORPRESALUD I.P.S. S.A.S. como ejecutante principal y COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS INTEGRALES GESTIONAR BIENESTAR, FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA y la FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA ZONA FRANCA S.A.S como demandantes acumulados contra LA SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER-DEPARTAMENTO DE SANTANDER, con el fin de resolver los recursos de apelación formulados por la ejecutada y ejecutante principal contra las decisiones contenidas en los autos de fecha 29 de marzo de 2019 y 20 de noviembre de 2020 mediante los cuales se rechazó la solicitud de nulidad y se negó el decreto de unas medidas cautelares, respectivamente.

La Sala Unitaria realizará el estudio por separado de cada uno de los recursos, adentrándose en primer lugar al análisis de la decisión contenida en el auto de fecha 29 de marzo de 2019, que atañe a la solicitud de nulidad, alzada formulada por la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL- DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Una vez culminada dicha labor, se proseguirá con el auto adiado al 20 de noviembre de 2020 sobre el decreto de las medidas cautelares, apelación propuesta por la ejecutante principal.

DEL RECURSO CONTRA EL AUTO QUE NEGÓ LA PETICIÓN DE NULIDAD

1. ANTECEDENTES.

Al interior de la presente acción ejecutiva se libró mandamiento de pago[1] contra LA SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER - DEPARTAMENTO DE SANTANDER, convocada que al venir al proceso solicitó la adición[2] de la orden de apremio en el sentido de (i) ordenar y realizar la notificación de la demanda tanto al MINISTERIO PÍBLICO, como a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 612 del C. G. del P., y (ii) se conceda el término común de veinticinco (25) días contados a partir de la última notificación, para que inicie el conteo de los diez (10) días que tiene el extremo pasivo para contestar la demanda y ejercer el derecho de defensa. A su turno, formuló recurso de reposición[3] contra el mandamiento de pago, alegando la falta de integración del título ejecutivo complejo de carácter judicial contra el Departamento de Santander. Por su parte, el ejecutante principal, se opuso a la prosperidad de las peticiones de su ejecutado[4], tanto a la adición como al recurso de reposición, considerando frente a la primera de ellas que no era procedente notificar al MINISTERIO PÚBLICO, ni a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, por cuanto el proceso no estaba dirigido contra la Nación, ni se encontraban involucrados los intereses litigiosos de la misma, debido a que es un proceso de mayor cuantía directamente contra el Departamento de Santander -Secretaria de Salud- regulado por el Código General del Proceso, Código de Comercio, Ley 715 de 2001 -Sistema General de Participaciones-, Ley 1231 de 2008, Ley 1122 de 2007 y el Decreto 4747 de 2007 y no una ejecución regida por las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El Juzgado de conocimiento mediante auto calendado al 30 de noviembre de 2017[5] no accedió a la petición de adición del mandamiento de pago, al señalar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado únicamente deberá ser notificada de los procesos en los que se vean involucrados intereses litigiosos de la Nación, remitiéndose a los previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 4085 de 2011.

Con posterioridad, el día 21 de febrero de 2019[6] se emite por el Despacho el auto que ordena seguir adelante con la ejecución, al indicar que la ejecutada no contestó la demanda, ni propuso excepciones dentro del término concedido para el efecto, tal como lo consagra el artículo 440 del estatuto general del proceso.

---

[1] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 04
[2] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 06
[3] Primera Instancia-C01 Principal -- Archivo 07
[4] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 08
[5] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 09
[6] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 11

La vocera judicial del extremo ejecutado formula "Incidente de Nulidad"[7] invocando como causales, las previstas en los **numerales 5º y 8º del artículo** 133 del C. G. del P., arguyendo haberse incurrido en la omisión de la oportunidad para contestar la demanda y pedir pruebas lo que significa, vulneración al derecho de defensa y contradicción, así como la falta de notificación de la demanda al Ministerio Público; pretende con esto (i) se deje sin efectos todo lo actuado, entre ellos la orden de seguir adelante con la ejecución, (ii) se restablezca el computo de términos, a fin de que se le permita ejercer el derecho de defensa y contradicción mediante la formulación de excepciones y solicitud de pruebas, (iii) que se surta en debida forma la notificación del mandamiento de pago a la Agencia Nacional de Defensa de Nacional y al Ministerio Publico, para que se dé inició al conteo del término común de 25 días luego de surtida la última notificación y desde allí empiece a trascurrir el lapso de 10 días para contestar la demanda.

Para el efecto, acusa haberse incurrido en una indebida notificación y traslado de la demanda, por cuanto la misma no se realizó en la forma indicada en el Art. 612 del C. G. del P., así como en la presunta pretermisión del alcance de los términos consagrados en la regla 118 Ejusdem, al indicar que aún no ha iniciado la oportunidad para que la ejecutada formule las excepciones y pida las pruebas. Señala que no se cumplían los presupuestos para la emisión de la orden de seguir adelante con la ejecución, toda vez que para esa data no se había surtido en debida forma la vinculación del Ministerio Público, sujeto procesal del que acusa era obligatoria su llamamiento al proceso, para lo cual trae a cuento diferentes pronunciamientos en ese sentido de otros juzgados. Alega que el artículo 612 del C. G. del P., establece un término común y su alcance está previsto en el artículo 118 ejusdem, en el sentido que "*Si el termino fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente de la notificación a todas.*", al igual se apoya en el inciso 7º de la citada regla que refiere a la suspensión de términos mientras que el expediente se encuentre al despacho, los que se reanudan al día siguiente de la notificación de la providencia que se profiera, para con sustento en ella sostener que el término de la notificación estuvo paralizado con (a) la solicitud de adición del auto que libró mandamiento de pago, y (b) con el recurso de reposición, luego es a partir del 18 de diciembre de 2017 que se toma el conteo para el traslado de la demanda y formulación de excepciones. Finalmente pone de presente que la parte ejecutada y afectada con el proceder irregular, ha ejercido y agotado todas las vías y herramientas procesales a su disposición para controvertir el desatino en el trámite del proceso.

[7] Primera Instancia- C01 Principal – Archivo 12

2.-EL AUTO APELADO

El 29 de marzo de 2019[8] el juez de conocimiento resuelve rechazar de plano la solicitud de nulidad formulada por la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER, aduciendo que la nulidad alegada refiere a la falta de notificación de quien debe ser citado conforme a la Ley, en este caso al Ministerio Público, nulidad que de conformidad con lo consagrado en el artículo 135 del C.G. del P., sólo puede ser alegada por la parte afectada, es decir, que el extremo que la propone carece de legitimación para invocarla, falencia que genera su rechazo de plano.

3.- DEL RECURSO

Inconforme con lo resuelto el extremo accionado interpone recurso de reposición y en subsidio apelación[9], a través de los cuales pretende la revocatoria de la decisión y en su lugar se acceda a la declaratoria de nulidad por falta de notificación y por pretermisión de la oportunidad para contestar la demanda, formular excepciones y solicitar pruebas. Como sustento de los medios de impugnación la representante judicial en primer lugar, reiteró cada uno de los argumentos esbozados de manera inicial en el escrito de adición del auto que libró mandamiento de pago, así como los contendidos en la petición de nulidad, para luego indicar con sustento en ellos, que posee o tiene la legitimación en la causa por activa para alegar y suplicar la declaratoria de nulidad, como que el proceder irregular del Despacho frente al trámite de notificación del Ministerio Público, sus derechos y oportunidades procesales se han visto afectadas, máxime cuando, dependerá de la vinculación de este sujeto procesal el inicio del conteo del término común para computar el lapso para contestar la demanda. En refuerzo de su suplica trae a cuento un caso similar conocido por el mismo Estrado judicial en el cual se procedió en la forma reclamada por el extremo recurrente.

El primero de los recursos fue resuelto en auto del 05 de noviembre de 2019[10], decidiendo no reponer la determinación fustigada, para lo cual reiteró la falta de legitimación en la causa por activa de la ejecutada para invocar la causal de nulidad de falta de notificación, sosteniendo que el único legitimado para alegarla es el Ministerio Público, por ser aquel el directamente afectado con la presunta irregularidad puesta de presente.

[8] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 14
[9] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 15
[10] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 20

A la par en esta misma providencia, el juzgador considera necesario volver sobre sus propios pasos, y señala que si bien la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL-DEPARTAMENT DE SANTANDER no tiene la legitimación en la causa para deprecar la nulidad, el Despacho en ejercicio de la facultad oficiosa puede enderezar el curso del proceso cuando se detecten irregularidades con la entidad suficiente de afectarlo, por lo que consideró necesaria e importante la vinculación a la lid del MINISTERIO PÚBLICO, sin que fuera necesario adicionar el mandamiento de pago, sino simplemente ajustar la actuación para que su inclusión quede en igualdad a los demás sujetos procesales, aclarando que ello no significaba revivir las oportunidades para contestar la demanda, como que frente a los demás sujetos la actuación se surtió conforme al principio de legalidad y con las garantías al debido proceso. Apoyado en lo anterior resolvió declarar de forma oficiosa la nulidad de rango constitucional a partir de los autos que ordenan seguir adelante la ejecución -tanto en el tramite principal como en el de los acumulados- *"sin que ello implique revivir términos para contestar la demanda de todos aquellos que ya hacen parte de la lid y se vincularon en debida forma"* y ordenó la notificación al Ministerio Público de todos los autos de mandamiento de pago -los librados en el trámite principal y acumulados-.

CONSIDERACIONES

4.- DE LA COMPETENCIA

De entrada debe advertir la Sala Unitaria que por la naturaleza del recurso de apelación, el mismo únicamente procede contra las decisiones que de manera taxativa contempla la norma adjetiva; en materia de autos, solo serán susceptibles de la alzada los consagrados en el artículo 321 del C. G. del P., entre los que se encuentra en el numeral 6º "*El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva";* siendo dicha decisión de la que deberá ocuparse en esta oportunidad el Tribunal, a efectos de determinar si la misma estuvo ajustada a derecho, al ser esa la finalidad del recurso tal como lo contempla el artículo 320 *ejusdem.*

En ese orden de ideas, la competencia de esta Corporación está limitada y dirigida establecer, si fue acertada la decisión del juez de primera instancia, al rechazar de plano la nulidad propuesta por la parte ejecutada, al considerar que ese extremo carecía de legitimación en la causa por activa para implorar su decreto al amparo de la causal 8ª del Artículo 133 del C. G. del P., por cuanto no era el sujeto procesal afectado con la falta de notificación del Ministerio Público.

5.- DE LAS NULIDADES PROCESALES.

La nulidad de los actos procesales se concibe como la sanción que el ordenamiento jurídico le impone aquellas decisiones que han sido proferidas con inobservancia de las formas legales establecidas y por tanto es uno de los mecanismos a partir de los cuales el derecho fundamental al debido proceso se ve materializado; dicha herramienta procesal se asegura que los sujetos involucrados en una actuación cuenten con oportunidades y vías que les permita ejercer oportunamente la defensa de sus derechos y, lo más importante, invalidar todo lo que se ha actuado durante la violación a las garantías propias de cada proceso.

En dichos términos y recalcando la relación directa que existe entre la nulidad de los actos procesales y el derecho fundamental al debido proceso, indicó la Honorable Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

> *"Sabido es que las normas procesales tienen existencia por sí para garantizar la libre acción y contradicción de las partes dentro de parámetros ciertos y precisos, dando con ello estabilidad y garantía a los derechos en aplicación del antiguo y universal principio consagrado en la Carta de que nadie puede ser condenado sin haber sido vencido en juicio, ante autoridad competente y con la observancia de las formas propias de cada juicio, principio que se traduce en la denominada garantía ciudadana al debido proceso. Las nulidades procesales en orden a la protección del derecho fundamental al debido proceso tiene por finalidad, entonces, la de amparar los intereses de las partes para que no sean objeto de arbitrariedades con actuaciones desarrolladas ignorando las ritualidades que reglan la conducta de los sujetos que intervienen en el proceso.*
>
> *La legislación procesal civil colombiana fija o determina los vicios en las actuaciones judiciales que constituyen nulidad, eso es, que tienen el alcance de eliminar sus efectos jurídicos. Son pues, sus efectos inmediatos y propios el constituirse en motivo para quitar la eficacia jurídica de las actividades procesales desarrolladas con desconocimiento de las normas legales que regulan los actos del juicio"*[11] *(Subrayas fuera del texto)*

Para el rechazo de plano de la petición de nulidad por incumplimiento de alguno de los requisitos que la norma procesal establece, explicó la Corte Suprema de Justicia en su auto AC485-2019, de fecha 19 de febrero de 2019, lo siguiente:

> "La normativa que disciplina este trámite exige verificar si existe armonía entre la causal de nulidad invocada y una cualquiera de las consagradas en la ley procesal, examen que no puede verse restringido a una comprobación nominal, sino que se extiende a cotejar los hechos en los que el incidentante finca su reclamo con las aludidas causales de invalidación, para establecer si aquellos tipifican alguna de éstas.
>
> Sobre el particular, la Corte ha decantado que

[11] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. Sentencia del 03 de febrero de 1998, Mp: Pedro Lafont Pianetta.

> «*(…) [L]a simple enunciación de la razón propuesta no es suficiente para tener por cumplido el presupuesto de especificidad, toda vez que debe ir acompañada de una exposición razonada de los hechos en que se fundamenta –la nulidad-, de tal manera que encajen dentro del mismo, sin que exista la posibilidad de que se invoquen por esta vía simples disconformidades con las decisiones que se tomen al interior del debate, bajo una apariencia que no le corresponde*» (CSJ AC 2 oct. 2012, rad. 2007-00285-01).” (Subrayas del Tribunal)

6.- EL CASO CONCRETO

Pretende el extremo ejecutado la revocatoria de la decisión que resolvió rechazar de plano la solicitud de nulidad, deprecada por esa misma parte con sustento en las causales 5ª y 8ª del artículo 133 del C. G. del P., al considerar el juez de primera instancia que la peticionaria carecía de legitimación en la causa para alegarla, por cuanto no es la directa afectada con la falta de notificación que plantea, siendo en ese orden la única llamada a proponerla el Ministerio Público, proceder que cimentó en lo dispuesto en el artículo 135 del estatuto procesal general.

Analizados los argumentos expuestos por la parte recurrente en el escrito mediante el cual formula la petición de nulidad, pronto se advierte que la razón está de su lado y por ello, desde ya, se anuncia la revocatoria de la decisión impugnada.

En primer lugar, encuentra la Sala Unitaria que la súplica de nulidad no solo estuvo edificada bajo la causal 8ª del artículo 133 del C. G. del P., que prevé la falta de notificación, sino que a su vez se invocó la prevista en el numeral 5º que refiere a “*cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.”,* causal última frente a la cual el juez de primera instancia ninguna consideración o análisis realizó, ni mucho menos estudió si frente a esta, la parte que la propone, tenía o no legitimación para alegarla. Omisión que por sí sola es suficiente para advertir un desatino en la decisión adoptada.

Nótese que frente a esta particular causal del numeral 5º ninguna restricción impone los artículos 134 y 135 de la codificación procesal general, lo que si ocurre frente a la causal 8ª frente de los llamados a invocarla, situación que, en principio, compelía a que el juzgador de primer grado le imprimiera a la solicitud de nulidad el trámite legalmente previsto, en este caso en el inciso 4º de la regla 134 del C. G. del P[12], y luego de agotadas esas etapas, se procediera

[12] “El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.”

al estudio de fondo de la causal de nulidad, máxime cuando no se advierte ninguna circunstancia diferente que diera paso a su rechazo de plano, ni mucho menos que la misma se hubiese subsanado por la misma parte ejecutada, como que conforme lo oteado del proceso fue interpuesta de manera oportuna, una vez avistada la ocurrencia de la misma.

Desde otro punto, debe decirse que el Tribunal no comparte el criterio del funcionario judicial frente a la consideración esgrimida en su providencia y que es objeto de ataque, frente a la presunta falta de legitimación en la causa por activa de la parte demandada para alegar la falta de nulidad del Ministerio Público; pues si bien, no desconoce la Sala el presupuesto de la legitimación en la causa como requisitos *sine qua non* para la procedencia del estudio de la petición de nulidad, tampoco resulta menos importante, tener en cuenta que cada caso debe ser analizado y estudiado desde su particular trámite, conforme lo actuado al interior del proceso, sin que sea dable fijar una regla inflexible que no permita reparar en lo actuado, como que de hacerlo, y acoger la tesis del juzgado de primera instancia, sin duda se estaría incurriendo en un exceso de ritual manifiesto reprochable desde cualquier punto, ya que ello significa la trasgresión de derechos de raigambre constitucional, afectando las garantías que a cada sujeto procesal le asisten al interior del litigio.

En otras palabras, significa que el Juez debe escudriñar si los argumentos y supuestos fácticos que sustentan la causal invocada, en verdad revelan el interés de la parte para proponerla y por ahí en derecho estructuran la legitimación echada de menos.

En el caso de marras, la SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL – DEPARTAMENTO DE SANTANDER plantea la nulidad por la falta de notificación de un tercero diferente de ella, omisión que acusa la afecta de manera directa y efectiva, como que es necesaria y obligatoria la notificación de este interviniente dentro del proceso para que se inicie el conteo del término común de 25 días y culminado aquel arranque el lapso de 10 días para contestar la demanda, luego al no haberse cumplido con dicha notificación y no dar aplicación lo previsto en el artículo 612 del C. G. del P., el Juzgado de conocimiento tuvo por no contestada la demanda y por consiguiente precluyó la oportunidad para ejercer su derecho de defensa y contradicción. Argumento que por parte alguna fue objeto de consideración, ni estudio por el Juez de primera instancia y que, para la Sala Unitaria, en verdad resulta suficiente para tener por estructurada y acreditada la legitimación en la causa de la ejecutada para acudir a este medio procesal e invocar en su favor las causales alegadas, al ser evidente la estrecha conexión que existe o

pende de la reclamada notificación, para efectuar el conteo de los términos para contestar la demanda, aspecto último que resulta ser el reclamo principal de la peticionaria demandada.

Por otra parte, y a título de aclaración indica el Tribunal que, la decisión adoptada por el Juez de primera instancia en su auto de fecha 05 de noviembre de 2019[13], a través de la cual resolvió declarar de oficio la nulidad partir de los autos que ordenan seguir adelante la ejecución -tanto en el tramite principal como en el de los acumulados- y ordenó la notificación al Ministerio Público de todos los autos de mandamiento de pago - principal y acumulados-, **no impide o es un obstáculo** para que el funcionario judicial surta el trámite de la nulidad y la decida, como que se insiste los planteamientos esbozados por la parte ejecutada están direccionados al estudio del conteo de los términos para contestar la demanda, lo cuales de conformidad con el artículo 612 del C. G. del P., tiene estrecha relación con la notificación que del proceso se debe realizar al MINISTERIO PÚBLICO; temática que por demás ya ha sido objeto de estudio por este Tribunal en pretérita ocasión en el auto de fecha 13 de enero de 2021, siendo Magistrada Ponente Dra. Neyla Trinidad Ortiz Ribero, dentro del radicado 68001-31-03-003-2016-00071-01, expediente proveniente en primera instancia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de esta ciudad, y que para el caso que llama la atención de la Sala resulta aplicable el criterio esbozado en esa decisión por esta Corporación.

En ese orden de ideas, no refulge del expediente mérito alguno por el cual la solicitud de nulidad deprecada por la parte demandada, debiera ser rechazada de plano como en su momento lo decidió el operador judicial de conocimiento, generando así que la decisión apelada contenida en el auto de fecha 29 de marzo de 2019 deba ser revocada, para en su lugar, ordenar que se imprima el trámite que legalmente corresponde y previsto en el artículo 134 del C.G. del P.; una vez agotado, se proceda al estudio de fondo de la solicitud al socaire de las causales invocadas por la parte recurrente como sustento de ella.

DEL RECURSO CONTRA EL AUTO QUE NEGÓ EL DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES

7. ANTECEDENTES:

Respecto de las medidas cautelares también flanco del recurso de alzada se resumen así:

[13] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 20

La parte ejecutante en aras de garantizar el pago de la acreencia, pidió el decreto y practica de las medidas cautelares[14] de embargo y secuestro así:

- "Los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS, o en cualquier otro concepto a nombre de **EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER-SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER,** Entidad representada el Secretario de Salud Departamental de Santander, o por quien haga sus veces, en los siguientes bancos: **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO DE BOGOTA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AV VILLAS, BANCOLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCO DAVIVIENDA, BANCO BBVA Y BANCO SUDAMERIS."**

El 11 de julio de 2017 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga profiere auto[15] en el cual resuelve acceder al decreto de las medidas solicitadas, librando los respectivos oficios a las entidades financieras indicadas, en los cuales además se consignó la advertencia de inembargabilidad de los recursos o dineros prevista en el numeral 1º del artículo 594 del C.G. del P.

Como respuestas de las entidades bancarias se obtuvieron las siguientes, citando únicamente las que resultan relevantes para el estudio del recurso.

BANCO	RESPUESTA	OBSERVACIÓN
Banco Sudameris Oficio de fecha: 19/06/2017[16]	**No registra la medida**, argumentando que las cuentas a favor de la ejecutada maneja recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento	Anexa certificación expedida por el Director Técnico Tesorería General del Departamento de fecha 8/04/2015 que certifica que los recursos depositados en las cuentas obedecen a recursos que **gozan del carácter de inembargabilidad** señalados en el artículo 63 constitucional, recursos incorporados al presupuesto general de la entidad territorial Departamento de Santander, y recursos transferidos a esta entidad territorial por medio del Sistema General de Participación
		Anexa certificación expedida por la Directora Técnica de la Tesorería

[14] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 02
[15] Carpeta Primera Inst.- Cdno. Medidas- Archivo 03 Auto decreta medidas.
[16] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Pág.2

Bancolombia Oficio de fecha: 18/07/2017[17]	**No registra la medida**, porque las cuentas registradas a nombre del Departamento de Santander se encuentran amparadas por el beneficio de inembargabilidad	General del Departamento de fecha 13/01/2017, en la que enlista las cuentas que ostentan el carácter de inembargables porque contienen **rentas y recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento**.
Banco Popular Oficio de fecha: 1/07/2017[18]	**No registra la medida**, porque según la certificación de inembargabilidad, los recursos están incorporados en el Presupuesto General de la Nación.	Anexo Certificación de fecha junio de 2017 expedida por la Directora Técnica de la Tesorería General del Departamento, que enlista cada una de las cuentas que poseen el carácter de inembargables, porque maneja recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento.
Banco de Bogotá Oficio de fecha: 15/08/2017[19]	**No registra la medida,** porque los recursos que maneja el Departamento de Santander pertenecen al Sistema General de Participaciones, contratos, convenios, destinación social o específica, los cuales ostenta la condición legal de inembargables.	Adjunta Certificación de fecha 24/04/2017 emitida por la Directora Técnica de la Tesorería Genera del Departamento en la que relaciona cada una de las cuentas que son inembargables porque corresponden a rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General del Departamento.

La parte actora en replica a las respuestas obtenidas, mediante escritos radicados el 12 de junio de 2019, solicita al despacho (i) la ampliación[20] de las medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS, o en cualquier otro concepto a nombre del DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER, en el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA SA, BANCO DE BOGOTA S.A., BANCO DE OCCIDENTE, BANCOCOOMEVA S.A., BANCO AV VILLAS SA, BANCO POPULAR SA, BANCO COLPATRIA SA, BANCODAVIVIENDA SA, BANCO BBVA SA, BANCO GNB SUDAMERIS SA, Y BANCOLOMBIA S.A.; y (ii) se haga cumplir la orden judicial[21] de decreto de las medidas ordenadas mediante auto del 11 de julio de 2017, en cumplimiento de lo establecido en el

[17] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 7
[18] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 11
[19] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 25
[20] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 9
[21] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 13

artículo 42 numerales 1º y 3º, trayendo como refuerzo de su solicitud lo dicho por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de tutela STL 2960-2019, la STC3247-2019 y el auto de fecha 23 de abril de 2019 del Tribunal Superior de Bucaramanga, mediante el cual se cumple lo ordenado en la primera de las providencias citadas. Agrega que las medidas cautelares en este caso resultan procedentes, ya que las obligaciones cobradas corresponden a servicios de salud NO POS que le fueron suministrados a usuarios del régimen subsidiado del Departamento de Santander, luego por ello es aplicable la excepción al principio de inembargabilidad que cobija a esos dineros, máxime cuando se cuenta con sentencia ejecutoriada al interior del proceso.

Por último, el extremo ejecutante el día 15 de julio de 2020[22] peticionó una vez más la ampliación de las medidas de embargo, pero esta vez, sobre el crédito o cualquier otro concepto del que sea titular la ejecutada DEPARTAMENTO DE SANTANDER – SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL por cuenta de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES-; así como reiteró las medidas solicitadas respecto del BANCO DE OCCIDENTE, BANCOLOMBIA S.A., BANCO AV VILLAS S.A., BANCO DE BOGOTÁ S.A., BANCO POPULAR S.A., BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y en especial el BANCO GNB SUDAMERIS S.A.

8. EL AUTO APELADO

Mediante providencia fechada al 20 de noviembre de 2020[23] el juzgado resuelve no acceder al decreto de las nuevas medidas cautelares deprecadas por la parte actora, esbozando como sustento de su decisión lo siguiente: (i) "*NO tiene sentido lógico, legal, constitucional ni jurisprudencial entonces, que si la misma guardiana o unificadora de la jurisdicción nacional ordinaria en su Sala Plena y a su vez nuestro Superior en Sala Mixta, nos ordenan y trazan como derrotero para nuestra competencia el desligar por completo el posible vínculo que los títulos valores adosados como ejecutivo –facturas– pudiese tener con el S.G.S.S.S., por ser autónomos y por constituir así una obligación meramente civil –comercial–, tesis que las partes involucradas en dicho sistema han tenido de pleno recibo, ahora se pretenda por parte de éstas inmiscuir nuevamente a este juzgado especializado civil con el referido sistema, del que se repite, ya nos apartaron; pues de lo contrario, es decir, de tener que retornar al mencionado vínculo, un asunto ejecutivo como el que nos ocupa no sería de nuestro conocimiento sino de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. (…) En el anterior orden de ideas, ninguna de las excepciones que por vía jurisprudencial se han elaborado frente a la regla de inembargabilidad de los dineros del S.G.S.S.S. y que trajo a colación la parte demandante, se aplican en este caso, una porque no se da la situación de hecho –condenas en sentencias judiciales– y las otras porque*

[22] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 18
[23] Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 21

ni siquiera se pueden estudiar precisamente por la autonomía e independencia que caracteriza a los títulos valores –facturas– aportados como título ejecutivo, aspecto del cual ya nuestros superiores se pronunciaron. Ese estudio le correspondería hacerlo a un juez de la especialidad laboral al interior de un proceso ejecutivo laboral porque allí el vínculo con el S.G.S.S.S. es su razón de ser, no aquí."; (ii) es partidario de la inembargabilidad –sin excepciones-, de las cuentas y recursos del Departamento de Santander con fundamento en lo establecido en los artículos 63 y 48 de la Constitución Política; 91 de la Ley 715 de 2001; 21 del Decreto – Ley 28 de 2008; 19 del Decreto 111 de 1996; y, 1º del Decreto 1101 de 2007; y (iii) los precedentes jurisprudenciales traídos por la parte solicitante, refieren a sentencias de tutela cuyos efectos son ***inter partes.***

9. DEL RECURSO

El vocero judicial de la parte accionante interpone recurso de apelación[24], esbozando como razones de su descontento (i) la necesidad de unificar criterios por parte de las Salas de Decisión de este Tribunal Superior, toda vez que algunas de ellas han optado por no acoger ninguna de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros de la seguridad social, impidiendo el embargo de las cuentas maestras y dineros que gira el ADRES a las EPS y entidades territoriales cuando la acreencia que se cobra es por la prestación de los servicios de salud, haciendo a un lado los pronunciamientos que sobre el punto ha proferido la Corte Suprema de Justicia, por lo que suplica se acoja lo pontificado por la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus providencias, las que afirma tienen fuerza vinculante; (ii) enlista las sentencia de constitucionales, a partir de las cuales señala que para el caso que ocupa la atención del Tribunal, opera una excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos de la seguridad social, como los que hacen parte del Sistema General de Participaciones, pudiéndose embargar, incluso las cuentas maestras de las EPS y Entes Territoriales, así como los dineros administrados por el ADRES, dado que la obligación que se recauda es producto de la prestación de servicios de salud; (iii) trae a cuento la providencia emitida por este Tribunal siendo Magistrado Sustanciador Dr. Carlos Giovanny Ulloa Ulloa de radicación 2017-00301-02 de fecha 5 de mayo de 2020, mediante la cual esta colegiatura revocó la decisión de primera instancia y dio paso al decreto de las medidas cautelares de embargo y secuestro de las cuentas maestras, así como enuncia la sentencia STC8545-2020 del 15 de octubre de 2020 proferida por la Corte Suprema de Justicia en la que revocó la decisión adoptada el 14 de Septiembre de 2.020, por la Magistrada ponente Mery Esmeralda Agon Amado, quien había dispuesto revocar las medidas cautelares decretadas sobre cuentas

[24] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Pdf 22 Recurso de apelación- Folio 15

las maestras y ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, dando aplicación a las excepciones del principio de inembargabilidad; (iv) apoyado en estos pronunciamientos reclama la unificación de criterios de las Salas de Decisión, a fin de que se acoja de forma unánime la aplicación de la excepción de inembargabilidad de los dineros de la demandada y en ese sentido se abra paso a las cautelas deprecadas dentro del presente proceso, esto es, los dineros depositados en las cuentas maestras, así como aquellos que debe girar el ADRES por tratarse del cobro de la prestación de servicios de salud.

CONSIDERACIONES

10. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares, son aquellos medios dispositivos establecidos por el ordenamiento jurídico para prevenir las afectaciones o daños irreversibles provocados por el tiempo que dura el proceso, de manera inevitable al bien o derecho que es controvertido al interior del 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, pues la finalidad de las mismas se centra en asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte al interior del trámite procesal, pues de no ser así, nos veríamos abocados a fallos ilusorios.

Sin embargo, la procedencia de tales medidas se ve restringida o limitada por las salvedades que por disposición constitucional y legal se hallan previstas, y que de manera puntual algunas de ellas son los indicados en el artículo 63 de la Carta Política, el cual enumera 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**; el artículo 594 núm 1º que contempla los bienes, **rentas y recursos incorporados al presupuesto general de la nación o a las entidades territoriales**, **las cuentas del sistema general de participación**, regalías y **recursos de la seguridad social**.

A partir de estas dos preceptivas y en concreto frente a los recursos que hacen parte del Sistema General de Particiones, con destinación específica, han sido numerables los pronunciamientos por vía jurisprudencial en reiterar la inembargabilidad de esos rubros; sin

embargo, de la misma forma ha surgido de forma paralela y con el trascurrir de los años, una acerada doctrina que propende por la aplicación de las excepciones a dicho principio de inembargabilidad, siempre y cuando se cumplan los presupuestos o requisitos necesarios para inaplicar tal protección constitucional que ampara este tipo de dineros. Para citar tan solo algunos de esos pronunciamientos se tienen las sentencias C-354 de1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-543 de 2013, C-313 de 2014 siendo esta última la que se ocupó de manera particular sobre la inembargabilidad de los recursos de la salud y la destinación específica de los mismos.

La aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones, también han sido acogidas por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en sus diferentes Salas, dejando ver a través de sus providencias que, ante un escenario donde se discute la procedencia de las medidas cautelares sobre recursos de esta estirpe, surge en cabeza del juzgador la imperiosa necesidad de estudiar cada caso particular, a fin de determinar si se cumplen los presupuestos para dar paso a la aplicación de alguna de las excepciones ya definidas.

A manera de referencia valga traer a cuento lo considerado desde años atrás por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, y que hoy en día dicha posición se mantiene tal como se advierte de la sentencia STC1339-2021 de fecha 17 de febrero de 2021, siendo Mag. Ponente AROLDO WILSON QUIROZ MONSALV, en donde reitera su criterio sobre este tópico, citándose a sí misma las consideraciones que sobre el punto ha esgrimido, así:

> "*…Ciertamente, para adoptar la determinación criticada, la autoridad atacada, si bien reconoció la posición de esta Corporación en torno a la temática planteada, se apoyó en la interpretación realizada en otras ocasiones por el mismo tribunal, en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia…*
>
> *3. Las anteriores elucubraciones, conforme al criterio recientemente adoptado por la Sala mayoritaria-STC2705 de 5 de marzo de 2015-, no se ajustan a la jurisprudencia constitucional imperante en torno a las excepciones al "principio de inembargabilidad" de los recursos públicos.*
>
> *4. La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el 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*[25]*.*

[25] La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional 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, C-539 de 2010. C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

Asimismo, ha relievado que dicho principio tiene como finalidad 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 (…)"[26].

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 (…)"[27].

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.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales[28].

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con "(…) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (…)", en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr
"(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[29] (…)".
"(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[30] (…)".
"(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible[31] (…)".

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:
"(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)[32] (…)" (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado parágrafo del canon 594[33], precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

---

[26] *Ídem.*
[27] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013
[28] Art. 21 del Decreto 028 de 2008
[29] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992
[30] Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. "*Precisó que tratándose de 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* [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] *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* (…)".
[31] Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 "(…) [S]*e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses* (…)".
[32] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002
[33] "*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*

"No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (…)"[34] (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos "(…) los recursos públicos que financian la salud (…)".

Lo anterior significa que en la actualidad no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, 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

---

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. (…) 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 sólamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene".

[34] Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

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 acudirse 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 (…)" (subraya fuera de texto).

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que 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 tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.

Revisada la primera excepción, concerniente a cancelar las obligaciones laborales del Estado, determinadas en sentencia, se encuentra que la misma se contempló en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, empero limitándose el reconocimiento de dichas deudas con ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial; no obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, 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.

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar "(…) medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (…)" estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los "títulos legalmente válidos" a cargo del Estado.

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación "(…) 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 (…)"[35].

Ahora, no hay duda de la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen "(…) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (…)"[36]*, lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.*

En la sentencia C-793 de 2002, respecto de la temática descrita, se explicitó:

"(…) [C]omo ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992 (…)".

"Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador 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 (…)".

"(…) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715[37]*, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), 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 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*

[35] Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997
[36] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013
[37] "*Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera* (…)" se subraya aparte demandado.

recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones- (…)" (subraya fuera de texto).

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

"(…) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (…) de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico (…)".

"En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones (…)".

"Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse".

"Téngase en cuenta así mismo, que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones (…)".

"Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido 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 ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones (…)" (subraya fuera de texto).

***5.** A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.*

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 cautelas reseñadas.

***6.** Se extrae, entonces la vulneración a la garantía inserta en el artículo 29 de la Constitución Política porque el tribunal omitió pronunciarse en torno a los tópicos antes planteados.*

Por tanto, para conjurar dicho quebranto, se le impondrá al accionado definir, nuevamente, la apelación a su cargo, pronunciándose con suficiencia en torno a las cautelas reclamadas, de cara a las excepciones constitucionales descritas y analizadas en este pronunciamiento.

Varios principios y derechos en los regímenes democráticos imponen la obligatoriedad de motivar la sentencia judicial: el de publicidad porque asegura la contradicción del fallo y muestra la transparencia con que actúan los jueces, pues si hay silencio en las causas de la decisión no habrá motivos para impugnar; el de racionalidad para disuadir el autoritarismo y la arbitrariedad; el de legalidad porque el fallo debe estar afincado en las normas aplicables al caso y en las pruebas válidamente recaudadas; los de seguridad jurídica y confianza legítima y debido proceso, entre otros, para materializar el principio de igualdad y aquilatar el Estado Constitucional.

El deber de motivar toda providencia que no tenga por única finalidad impulsar el trámite, reclama, como presupuesto sine qua non, que la jurisdicción haga públicas las razones que ha tenido en cuenta al adoptar la respectiva resolución, de tal manera que tras conocérselas se tenga noticia de su contenido para que no aparezca arbitraria, caprichosa, antojadiza, sino producto del análisis objetivo, amén de reflexivo de los diferentes elementos de juicio incorporados al plenario y dentro del marco trazado por el objeto y la causa del proceso (CSJ STC14198-2019, 17 oc. 2019, rad. 2019-03208-00)."

11. CASO CONCRETO

Aspira la parte ejecutante la revocatoria de la decisión adoptada por el Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, en la que decidió (i) no acceder a la ampliación y ratificación del decreto de las medidas cautelares solicitadas, dirigidas al embargo de las cuentas maestras de las que es titular la entidad territorial demandada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER – DEPARTAMENTO DE SANTANDER y, (ii) negó el decreto del embargo de los dineros que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES deba girar a la ejecutada, al considerar el fallador que no hay lugar a estudiar la génesis o prestaciones de las que se derivan los títulos objeto de ejecución, dada la autonomía que existe entre éste y la relación negocial que les da origen, así como estimar inaplicables las excepciones al principio de inembargabilidad que por vía jurisprudencial ha edificado la jurisprudencia de las Altas Cortes, indicando que por tratarse de sentencias de tutela, sus efectos son *inter partes* y no resultan vinculantes.

Los argumentos esgrimidos por el funcionario judicial de primera instancia, analizados de cara con los precedentes jurisprudenciales de las Altas Cortes que para este Tribunal resultan vinculantes y plenamente aplicables, no son de recibo para esta Sala Unitaria por las razones que pasan a exponerse, anunciando con esto, la revocatoria de la decisión impugnada.

En primer lugar y en aras de dar respuesta al principal de los pedimentos del recurrente dirigidos a la unificación de criterios por parte de las Salas de Decisión Unitarias de este Tribunal Superior, frente a la supuesta disparidad de criterios por la presunta inaplicabilidad de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica del Sistema General de Participaciones; no resulta, en principio, viable acceder a tal solicitud, como que precisamente por lo álgido y complejo del asunto, no es posible acoger un criterio uniforme frente al punto, dado que cada caso en particular debe ser analizado de manera separada e individual, efectuando un escrutinio de la realidad fáctica que rodea cada asunto y a partir de lo avizorado, establecer la viabilidad de aplicar o no las excepciones fijadas por la jurisprudencia, las que se insiste, solo se abrirán paso cuando se verifique el cumplimiento de los presupuestos determinados por la guardiana de la constitución. Así lo reconoció la Corte Constitucional en su sentencia C-313 de 2014 al señalar *"Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones."*

Por otra parte, es del caso señalar que algunas de las Salas de Decisión de este Tribunal Superior, incluido el suscrito Magistrado, han propendido en sus pronunciamientos por realizar un análisis diferenciado y separado de la procedencia de las medidas cautelares, cuando las mismas están dirigidas afectar dineros, recursos o rentas relacionadas con la prestación del servicio de salud o cuando aquellos bienes hacen parte del Presupuesto General de la Nación o del Sistema General de Participaciones, al ser partidario que cada uno de estos emolumentos cuenta con una reglamentación propia y por lo mismo, hace que el principio de inembargabilidad para cada uno de ellos opere de forma diferente; concluyendo así que las medidas cautelares en este tipo ejecuciones como la que aquí se estudia, dependerá (i) del sujeto pasivo que se ve afectado con el decreto de la medida cautelar, es decir, cuando el ejecutado es una EPS, IPS, o ENTIDADES TERRITORIALES y; (ii) el tipo de bien o dineros afectados con la medida, si se trata del giro directo del ADRES, si son dineros recaudados por cuotas moderadoras, copagos, los recursos por concepto de comisiones, reembolsos, dineros adeudados por las Administradoras de Riesgos Profesionales, servicios prestados por Medicina Pre -pagada o el 10% de los Gastos de Administración, entre otros.

En contraposición a este colofón, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha encaminado su criterio a fijar una regla inflexible, partiendo de los pronunciamientos que sobre las excepciones al principio de inembargabilidad ha labrado la Corte Constitucional en su jurisprudencia a lo largo de los años; excepciones que este Tribunal en honor a la verdad no ha desconocido, ni mucho menos ha querido apartarse; sin embargo, y conforme lo expuso la Magistrada Dra. Mery Esmeralda Agon Amado en su providencia 15 de diciembre de 2020 dentro de la radicación 68001-31-03-007-2020-00064 tales excepciones resultan aplicables cuando las medidas cautelares están dirigidas afectar dineros pertenecientes al Sistema General de Participaciones o del Presupuesto General de la Nación, es decir, cuando el sujeto pasivo es una Entidad Territorial, pero no se ha encontrado razón o justificación alguna dentro de esos pronunciamientos que permita hacer extensivas dichas salvedades cuando las medidas cautelares apuntan afectar dineros por conceptos diferentes, como en el caso de los manejados por el ADRES, los recaudados por cuotas moderadoras, copagos, UPC y otros, de los que se insiste, su reglamentación normativa es particular y respecto la cual, para la hora de ahora su constitucionalidad no ha sido objeto de análisis, y por tanto, el principio de inembargabilidad que los rige se mantiene indeleble.

Sin embargo, en esta oportunidad y en respeto del precedente de sus superiores, el suscrito Magistrado acogerá el criterio y posición que frente al tema ha edificado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en casos análogos, en los que sin reparar o analizar la naturaleza y concepto de los dineros afectados con las medidas cautelares solicitadas, -como en pronunciamientos anteriores esta Sala Unitaria lo venía haciendo- ha dado vía libre a las cautelas, cuando se trata de obligaciones derivadas de la prestación del servicio de salud, pues que se recaba, ninguna distinción es válida para nuestro superior jerárquico, al ser aplicable una de las excepciones del principio de inembargabilidad establecidas por la Corte Constitucional.

Siendo así, en el caso particular, refulge evidente la concurrencia de los requisitos necesarios para que una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones se aplique al asunto de marras, dado que se está en presencia de la ejecución de obligaciones surgidas de la prestación de los servicios de salud, tal y como se desprende de los hechos tercero y cuarto de la demanda principal y de los demás libelos demandatorios de las acumuladas, así como los títulos ejecutivos base de la ejecución reportan cada uno de los servicios o prestaciones médicas suministrados a los usuarios.

Dada la realidad fáctica que revelan las demandas principales como acumuladas, y los títulos ejecutivos que cimientan la ejecución, no queda remanente de duda, de la procedencia de excepción al principio de inembargabiliad que amparan los dineros y cuentas de la entidad territorial ejecutada, y por ese flanco la viabilidad de acoger el criterio que frente al punto ha esgrimido la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias de tutela, particularmente en la STC1339-2021 de fecha 17 de febrero de 2021, siendo Magistrado Ponente Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, ya citada en precedencia, al analizar una decisión de este Tribunal Superior, en la que concluyó:

> "(…) 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)*[38]».

Corolario de lo anterior, la decisión apelada proferida el 20 de noviembre de 2020 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, deberá ser revocada, para en su lugar, se de aplicación a la excepción al principio de inembargabilidad de los dineros de salud, y acceda al decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, puesto que los recursos y dineros afectados tienen como fin la prestación del servicio de salud y lo cobrado en este proceso ejecutivo recae sobre obligaciones adquiridas precisamente por la prestación de tal servicio.

12. COSTAS.

La prosperidad de ambos recursos de apelación, no da lugar a imponer condena en costas de esta instancia a cargo de las partes.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga,

RESUELVE

[38] CC C-793/02.

PRIMERO.- REVOCAR el auto de fecha 29 de marzo de 2019 proferido por el Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga dentro del presente proceso Ejecutivo, que ordenó rechazar de plano la nulidad, por las razones antes expuestas. En su lugar,

SEGUNDO.- ORDENAR al Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, **IMPRIMIRLE** a la solicitud de nulidad deprecada por la parte ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTA – DEPARTAMENTO DE SANTANDER el trámite que legalmente corresponde y previsto en el artículo 134 del C.G. del P.; una vez agotado, se proceda al estudio de fondo de la solicitud al socaire de las causales invocadas por la parte recurrente como sustento de ella.

TERCERO.- REVOCAR el auto de fecha 20 de noviembre de 2020 emitido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, conforme las consideraciones que preceden.

CUARTO.- ORDENAR al Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, **APLIQUE** la excepción al principio de inembargabilidad de los dineros de salud, y **ACCEDA** al decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, puesto que los recursos y dineros afectados tienen como fin la prestación del servicio de salud y lo cobrado en este proceso ejecutivo recae sobre obligaciones adquiridas precisamente por la prestación de tal servicio.

QUINTO.- SIN CONDENA en costas de esta instancia, por la prosperidad de los recursos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA

Magistrado Sustanciador

RADICADO: 68001-31-03-003-2017-00168-02 (Int. 025/2021)
PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS INTEGRALES GESTIONAR BIENESTAR, FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA y la FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA ZONA FRANCA S.A.S
DEMANDADOS: SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER- DEPARTAMENTO DE SANTANDER
TEMA: *NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION AL MINISTERIO PÚBLICO
**EXCEPCION AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS PUBLICOS

TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA
SALA CIVIL – FAMILIA

MAGISTRADO SUSTANCIADOR
DR. RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA.

Bucaramanga, siete (07) de julio de dos mil vientiuno (2021)

Proveniente del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, se recibió en el Tribunal el expediente digital del proceso Ejecutivo adelantado por FRORPRESALUD I.P.S. S.A.S. como ejecutante principal y COOPERATIVA MULTIACTIVA DE SERVICIOS INTEGRALES GESTIONAR BIENESTAR, FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA y la FUNDACIÓN CARDIOVASCULAR DE COLOMBIA ZONA FRANCA S.A.S como demandantes acumulados contra LA SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER-DEPARTAMENTO DE SANTANDER, con el fin de resolver los recursos de apelación formulados por la ejecutada y ejecutante principal contra las decisiones contenidas en los autos de fecha 29 de marzo de 2019 y 20 de noviembre de 2020 mediante los cuales se rechazó la solicitud de nulidad y se negó el decreto de unas medidas cautelares, respectivamente.

La Sala Unitaria realizará el estudio por separado de cada uno de los recursos, adentrándose en primer lugar al análisis de la decisión contenida en el auto de fecha 29 de marzo de 2019, que atañe a la solicitud de nulidad, alzada formulada por la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL- DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Una vez culminada dicha labor, se proseguirá con el auto adiado al 20 de noviembre de 2020 sobre el decreto de las medidas cautelares, apelación propuesta por la ejecutante principal.

DEL RECURSO CONTRA EL AUTO QUE NEGÓ LA PETICIÓN DE NULIDAD

1. ANTECEDENTES.

Al interior de la presente acción ejecutiva se libró mandamiento de pago[1] contra LA SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER - DEPARTAMENTO DE SANTANDER, convocada que al venir al proceso solicitó la adición[2] de la orden de apremio en el sentido de (i) ordenar y realizar la notificación de la demanda tanto al MINISTERIO PÍBLICO, como a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 612 del C. G. del P., y (ii) se conceda el término común de veinticinco (25) días contados a partir de la última notificación, para que inicie el conteo de los diez (10) días que tiene el extremo pasivo para contestar la demanda y ejercer el derecho de defensa. A su turno, formuló recurso de reposición[3] contra el mandamiento de pago, alegando la falta de integración del título ejecutivo complejo de carácter judicial contra el Departamento de Santander. Por su parte, el ejecutante principal, se opuso a la prosperidad de las peticiones de su ejecutado[4], tanto a la adición como al recurso de reposición, considerando frente a la primera de ellas que no era procedente notificar al MINISTERIO PÚBLICO, ni a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, por cuanto el proceso no estaba dirigido contra la Nación, ni se encontraban involucrados los intereses litigiosos de la misma, debido a que es un proceso de mayor cuantía directamente contra el Departamento de Santander -Secretaria de Salud- regulado por el Código General del Proceso, Código de Comercio, Ley 715 de 2001 -Sistema General de Participaciones-, Ley 1231 de 2008, Ley 1122 de 2007 y el Decreto 4747 de 2007 y no una ejecución regida por las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El Juzgado de conocimiento mediante auto calendado al 30 de noviembre de 2017[5] no accedió a la petición de adición del mandamiento de pago, al señalar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado únicamente deberá ser notificada de los procesos en los que se vean involucrados intereses litigiosos de la Nación, remitiéndose a los previstos en el artículo 2º del Decreto Ley 4085 de 2011.

Con posterioridad, el día 21 de febrero de 2019[6] se emite por el Despacho el auto que ordena seguir adelante con la ejecución, al indicar que la ejecutada no contestó la demanda, ni propuso excepciones dentro del término concedido para el efecto, tal como lo consagra el artículo 440 del estatuto general del proceso.

---

[1] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 04
[2] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 06
[3] Primera Instancia-C01 Principal -- Archivo 07
[4] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 08
[5] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 09
[6] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 11

La vocera judicial del extremo ejecutado formula "Incidente de Nulidad"[7] invocando como causales, las previstas en los **numerales 5º y 8º del artículo** 133 del C. G. del P., arguyendo haberse incurrido en la omisión de la oportunidad para contestar la demanda y pedir pruebas lo que significa, vulneración al derecho de defensa y contradicción, así como la falta de notificación de la demanda al Ministerio Público; pretende con esto (i) se deje sin efectos todo lo actuado, entre ellos la orden de seguir adelante con la ejecución, (ii) se restablezca el computo de términos, a fin de que se le permita ejercer el derecho de defensa y contradicción mediante la formulación de excepciones y solicitud de pruebas, (iii) que se surta en debida forma la notificación del mandamiento de pago a la Agencia Nacional de Defensa de Nacional y al Ministerio Publico, para que se dé inició al conteo del término común de 25 días luego de surtida la última notificación y desde allí empiece a trascurrir el lapso de 10 días para contestar la demanda.

Para el efecto, acusa haberse incurrido en una indebida notificación y traslado de la demanda, por cuanto la misma no se realizó en la forma indicada en el Art. 612 del C. G. del P., así como en la presunta pretermisión del alcance de los términos consagrados en la regla 118 Ejusdem, al indicar que aún no ha iniciado la oportunidad para que la ejecutada formule las excepciones y pida las pruebas. Señala que no se cumplían los presupuestos para la emisión de la orden de seguir adelante con la ejecución, toda vez que para esa data no se había surtido en debida forma la vinculación del Ministerio Público, sujeto procesal del que acusa era obligatoria su llamamiento al proceso, para lo cual trae a cuento diferentes pronunciamientos en ese sentido de otros juzgados. Alega que el artículo 612 del C. G. del P., establece un término común y su alcance está previsto en el artículo 118 ejusdem, en el sentido que "*Si el termino fuere común a varias partes comenzará a correr a partir del día siguiente de la notificación a todas.*", al igual se apoya en el inciso 7º de la citada regla que refiere a la suspensión de términos mientras que el expediente se encuentre al despacho, los que se reanudan al día siguiente de la notificación de la providencia que se profiera, para con sustento en ella sostener que el término de la notificación estuvo paralizado con (a) la solicitud de adición del auto que libró mandamiento de pago, y (b) con el recurso de reposición, luego es a partir del 18 de diciembre de 2017 que se toma el conteo para el traslado de la demanda y formulación de excepciones. Finalmente pone de presente que la parte ejecutada y afectada con el proceder irregular, ha ejercido y agotado todas las vías y herramientas procesales a su disposición para controvertir el desatino en el trámite del proceso.

[7] Primera Instancia- C01 Principal – Archivo 12

2.-EL AUTO APELADO

El 29 de marzo de 2019[8] el juez de conocimiento resuelve rechazar de plano la solicitud de nulidad formulada por la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER, aduciendo que la nulidad alegada refiere a la falta de notificación de quien debe ser citado conforme a la Ley, en este caso al Ministerio Público, nulidad que de conformidad con lo consagrado en el artículo 135 del C.G. del P., sólo puede ser alegada por la parte afectada, es decir, que el extremo que la propone carece de legitimación para invocarla, falencia que genera su rechazo de plano.

3.- DEL RECURSO

Inconforme con lo resuelto el extremo accionado interpone recurso de reposición y en subsidio apelación[9], a través de los cuales pretende la revocatoria de la decisión y en su lugar se acceda a la declaratoria de nulidad por falta de notificación y por pretermisión de la oportunidad para contestar la demanda, formular excepciones y solicitar pruebas. Como sustento de los medios de impugnación la representante judicial en primer lugar, reiteró cada uno de los argumentos esbozados de manera inicial en el escrito de adición del auto que libró mandamiento de pago, así como los contendidos en la petición de nulidad, para luego indicar con sustento en ellos, que posee o tiene la legitimación en la causa por activa para alegar y suplicar la declaratoria de nulidad, como que el proceder irregular del Despacho frente al trámite de notificación del Ministerio Público, sus derechos y oportunidades procesales se han visto afectadas, máxime cuando, dependerá de la vinculación de este sujeto procesal el inicio del conteo del término común para computar el lapso para contestar la demanda. En refuerzo de su suplica trae a cuento un caso similar conocido por el mismo Estrado judicial en el cual se procedió en la forma reclamada por el extremo recurrente.

El primero de los recursos fue resuelto en auto del 05 de noviembre de 2019[10], decidiendo no reponer la determinación fustigada, para lo cual reiteró la falta de legitimación en la causa por activa de la ejecutada para invocar la causal de nulidad de falta de notificación, sosteniendo que el único legitimado para alegarla es el Ministerio Público, por ser aquel el directamente afectado con la presunta irregularidad puesta de presente.

[8] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 14
[9] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 15
[10] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 20

A la par en esta misma providencia, el juzgador considera necesario volver sobre sus propios pasos, y señala que si bien la ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL-DEPARTAMENT DE SANTANDER no tiene la legitimación en la causa para deprecar la nulidad, el Despacho en ejercicio de la facultad oficiosa puede enderezar el curso del proceso cuando se detecten irregularidades con la entidad suficiente de afectarlo, por lo que consideró necesaria e importante la vinculación a la lid del MINISTERIO PÚBLICO, sin que fuera necesario adicionar el mandamiento de pago, sino simplemente ajustar la actuación para que su inclusión quede en igualdad a los demás sujetos procesales, aclarando que ello no significaba revivir las oportunidades para contestar la demanda, como que frente a los demás sujetos la actuación se surtió conforme al principio de legalidad y con las garantías al debido proceso. Apoyado en lo anterior resolvió declarar de forma oficiosa la nulidad de rango constitucional a partir de los autos que ordenan seguir adelante la ejecución -tanto en el tramite principal como en el de los acumulados- *"sin que ello implique revivir términos para contestar la demanda de todos aquellos que ya hacen parte de la lid y se vincularon en debida forma"* y ordenó la notificación al Ministerio Público de todos los autos de mandamiento de pago -los librados en el trámite principal y acumulados-.

CONSIDERACIONES

4.- DE LA COMPETENCIA

De entrada debe advertir la Sala Unitaria que por la naturaleza del recurso de apelación, el mismo únicamente procede contra las decisiones que de manera taxativa contempla la norma adjetiva; en materia de autos, solo serán susceptibles de la alzada los consagrados en el artículo 321 del C. G. del P., entre los que se encuentra en el numeral 6º "*El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva";* siendo dicha decisión de la que deberá ocuparse en esta oportunidad el Tribunal, a efectos de determinar si la misma estuvo ajustada a derecho, al ser esa la finalidad del recurso tal como lo contempla el artículo 320 *ejusdem.*

En ese orden de ideas, la competencia de esta Corporación está limitada y dirigida establecer, si fue acertada la decisión del juez de primera instancia, al rechazar de plano la nulidad propuesta por la parte ejecutada, al considerar que ese extremo carecía de legitimación en la causa por activa para implorar su decreto al amparo de la causal 8ª del Artículo 133 del C. G. del P., por cuanto no era el sujeto procesal afectado con la falta de notificación del Ministerio Público.

5.- DE LAS NULIDADES PROCESALES.

La nulidad de los actos procesales se concibe como la sanción que el ordenamiento jurídico le impone aquellas decisiones que han sido proferidas con inobservancia de las formas legales establecidas y por tanto es uno de los mecanismos a partir de los cuales el derecho fundamental al debido proceso se ve materializado; dicha herramienta procesal se asegura que los sujetos involucrados en una actuación cuenten con oportunidades y vías que les permita ejercer oportunamente la defensa de sus derechos y, lo más importante, invalidar todo lo que se ha actuado durante la violación a las garantías propias de cada proceso.

En dichos términos y recalcando la relación directa que existe entre la nulidad de los actos procesales y el derecho fundamental al debido proceso, indicó la Honorable Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

> *"Sabido es que las normas procesales tienen existencia por sí para garantizar la libre acción y contradicción de las partes dentro de parámetros ciertos y precisos, dando con ello estabilidad y garantía a los derechos en aplicación del antiguo y universal principio consagrado en la Carta de que nadie puede ser condenado sin haber sido vencido en juicio, ante autoridad competente y con la observancia de las formas propias de cada juicio, principio que se traduce en la denominada garantía ciudadana al debido proceso. Las nulidades procesales en orden a la protección del derecho fundamental al debido proceso tiene por finalidad, entonces, la de amparar los intereses de las partes para que no sean objeto de arbitrariedades con actuaciones desarrolladas ignorando las ritualidades que reglan la conducta de los sujetos que intervienen en el proceso.*
>
> *La legislación procesal civil colombiana fija o determina los vicios en las actuaciones judiciales que constituyen nulidad, eso es, que tienen el alcance de eliminar sus efectos jurídicos. Son pues, sus efectos inmediatos y propios el constituirse en motivo para quitar la eficacia jurídica de las actividades procesales desarrolladas con desconocimiento de las normas legales que regulan los actos del juicio"*[11] *(Subrayas fuera del texto)*

Para el rechazo de plano de la petición de nulidad por incumplimiento de alguno de los requisitos que la norma procesal establece, explicó la Corte Suprema de Justicia en su auto AC485-2019, de fecha 19 de febrero de 2019, lo siguiente:

> "La normativa que disciplina este trámite exige verificar si existe armonía entre la causal de nulidad invocada y una cualquiera de las consagradas en la ley procesal, examen que no puede verse restringido a una comprobación nominal, sino que se extiende a cotejar los hechos en los que el incidentante finca su reclamo con las aludidas causales de invalidación, para establecer si aquellos tipifican alguna de éstas.
>
> Sobre el particular, la Corte ha decantado que

[11] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria. Sentencia del 03 de febrero de 1998, Mp: Pedro Lafont Pianetta.

> «*(…) [L]a simple enunciación de la razón propuesta no es suficiente para tener por cumplido el presupuesto de especificidad, toda vez que debe ir acompañada de una exposición razonada de los hechos en que se fundamenta –la nulidad-, de tal manera que encajen dentro del mismo, sin que exista la posibilidad de que se invoquen por esta vía simples disconformidades con las decisiones que se tomen al interior del debate, bajo una apariencia que no le corresponde*» (CSJ AC 2 oct. 2012, rad. 2007-00285-01).” (Subrayas del Tribunal)

6.- EL CASO CONCRETO

Pretende el extremo ejecutado la revocatoria de la decisión que resolvió rechazar de plano la solicitud de nulidad, deprecada por esa misma parte con sustento en las causales 5ª y 8ª del artículo 133 del C. G. del P., al considerar el juez de primera instancia que la peticionaria carecía de legitimación en la causa para alegarla, por cuanto no es la directa afectada con la falta de notificación que plantea, siendo en ese orden la única llamada a proponerla el Ministerio Público, proceder que cimentó en lo dispuesto en el artículo 135 del estatuto procesal general.

Analizados los argumentos expuestos por la parte recurrente en el escrito mediante el cual formula la petición de nulidad, pronto se advierte que la razón está de su lado y por ello, desde ya, se anuncia la revocatoria de la decisión impugnada.

En primer lugar, encuentra la Sala Unitaria que la súplica de nulidad no solo estuvo edificada bajo la causal 8ª del artículo 133 del C. G. del P., que prevé la falta de notificación, sino que a su vez se invocó la prevista en el numeral 5º que refiere a “*cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria.”,* causal última frente a la cual el juez de primera instancia ninguna consideración o análisis realizó, ni mucho menos estudió si frente a esta, la parte que la propone, tenía o no legitimación para alegarla. Omisión que por sí sola es suficiente para advertir un desatino en la decisión adoptada.

Nótese que frente a esta particular causal del numeral 5º ninguna restricción impone los artículos 134 y 135 de la codificación procesal general, lo que si ocurre frente a la causal 8ª frente de los llamados a invocarla, situación que, en principio, compelía a que el juzgador de primer grado le imprimiera a la solicitud de nulidad el trámite legalmente previsto, en este caso en el inciso 4º de la regla 134 del C. G. del P[12], y luego de agotadas esas etapas, se procediera

[12] “El juez resolverá la solicitud de nulidad previo traslado, decreto y práctica de las pruebas que fueren necesarias.”

al estudio de fondo de la causal de nulidad, máxime cuando no se advierte ninguna circunstancia diferente que diera paso a su rechazo de plano, ni mucho menos que la misma se hubiese subsanado por la misma parte ejecutada, como que conforme lo oteado del proceso fue interpuesta de manera oportuna, una vez avistada la ocurrencia de la misma.

Desde otro punto, debe decirse que el Tribunal no comparte el criterio del funcionario judicial frente a la consideración esgrimida en su providencia y que es objeto de ataque, frente a la presunta falta de legitimación en la causa por activa de la parte demandada para alegar la falta de nulidad del Ministerio Público; pues si bien, no desconoce la Sala el presupuesto de la legitimación en la causa como requisitos *sine qua non* para la procedencia del estudio de la petición de nulidad, tampoco resulta menos importante, tener en cuenta que cada caso debe ser analizado y estudiado desde su particular trámite, conforme lo actuado al interior del proceso, sin que sea dable fijar una regla inflexible que no permita reparar en lo actuado, como que de hacerlo, y acoger la tesis del juzgado de primera instancia, sin duda se estaría incurriendo en un exceso de ritual manifiesto reprochable desde cualquier punto, ya que ello significa la trasgresión de derechos de raigambre constitucional, afectando las garantías que a cada sujeto procesal le asisten al interior del litigio.

En otras palabras, significa que el Juez debe escudriñar si los argumentos y supuestos fácticos que sustentan la causal invocada, en verdad revelan el interés de la parte para proponerla y por ahí en derecho estructuran la legitimación echada de menos.

En el caso de marras, la SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL – DEPARTAMENTO DE SANTANDER plantea la nulidad por la falta de notificación de un tercero diferente de ella, omisión que acusa la afecta de manera directa y efectiva, como que es necesaria y obligatoria la notificación de este interviniente dentro del proceso para que se inicie el conteo del término común de 25 días y culminado aquel arranque el lapso de 10 días para contestar la demanda, luego al no haberse cumplido con dicha notificación y no dar aplicación lo previsto en el artículo 612 del C. G. del P., el Juzgado de conocimiento tuvo por no contestada la demanda y por consiguiente precluyó la oportunidad para ejercer su derecho de defensa y contradicción. Argumento que por parte alguna fue objeto de consideración, ni estudio por el Juez de primera instancia y que, para la Sala Unitaria, en verdad resulta suficiente para tener por estructurada y acreditada la legitimación en la causa de la ejecutada para acudir a este medio procesal e invocar en su favor las causales alegadas, al ser evidente la estrecha conexión que existe o

pende de la reclamada notificación, para efectuar el conteo de los términos para contestar la demanda, aspecto último que resulta ser el reclamo principal de la peticionaria demandada.

Por otra parte, y a título de aclaración indica el Tribunal que, la decisión adoptada por el Juez de primera instancia en su auto de fecha 05 de noviembre de 2019[13], a través de la cual resolvió declarar de oficio la nulidad partir de los autos que ordenan seguir adelante la ejecución -tanto en el tramite principal como en el de los acumulados- y ordenó la notificación al Ministerio Público de todos los autos de mandamiento de pago - principal y acumulados-, **no impide o es un obstáculo** para que el funcionario judicial surta el trámite de la nulidad y la decida, como que se insiste los planteamientos esbozados por la parte ejecutada están direccionados al estudio del conteo de los términos para contestar la demanda, lo cuales de conformidad con el artículo 612 del C. G. del P., tiene estrecha relación con la notificación que del proceso se debe realizar al MINISTERIO PÚBLICO; temática que por demás ya ha sido objeto de estudio por este Tribunal en pretérita ocasión en el auto de fecha 13 de enero de 2021, siendo Magistrada Ponente Dra. Neyla Trinidad Ortiz Ribero, dentro del radicado 68001-31-03-003-2016-00071-01, expediente proveniente en primera instancia del Juzgado Tercero Civil del Circuito de esta ciudad, y que para el caso que llama la atención de la Sala resulta aplicable el criterio esbozado en esa decisión por esta Corporación.

En ese orden de ideas, no refulge del expediente mérito alguno por el cual la solicitud de nulidad deprecada por la parte demandada, debiera ser rechazada de plano como en su momento lo decidió el operador judicial de conocimiento, generando así que la decisión apelada contenida en el auto de fecha 29 de marzo de 2019 deba ser revocada, para en su lugar, ordenar que se imprima el trámite que legalmente corresponde y previsto en el artículo 134 del C.G. del P.; una vez agotado, se proceda al estudio de fondo de la solicitud al socaire de las causales invocadas por la parte recurrente como sustento de ella.

DEL RECURSO CONTRA EL AUTO QUE NEGÓ EL DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES

7. ANTECEDENTES:

Respecto de las medidas cautelares también flanco del recurso de alzada se resumen así:

[13] Primera Instancia-C01 Principal – Archivo 20

La parte ejecutante en aras de garantizar el pago de la acreencia, pidió el decreto y practica de las medidas cautelares[14] de embargo y secuestro así:

- "Los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS, o en cualquier otro concepto a nombre de **EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER-SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER,** Entidad representada el Secretario de Salud Departamental de Santander, o por quien haga sus veces, en los siguientes bancos: **BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO DE BOGOTA, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AV VILLAS, BANCOLOMBIA, BANCO POPULAR, BANCO DAVIVIENDA, BANCO BBVA Y BANCO SUDAMERIS."**

El 11 de julio de 2017 el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga profiere auto[15] en el cual resuelve acceder al decreto de las medidas solicitadas, librando los respectivos oficios a las entidades financieras indicadas, en los cuales además se consignó la advertencia de inembargabilidad de los recursos o dineros prevista en el numeral 1º del artículo 594 del C.G. del P.

Como respuestas de las entidades bancarias se obtuvieron las siguientes, citando únicamente las que resultan relevantes para el estudio del recurso.

BANCO	RESPUESTA	OBSERVACIÓN
Banco Sudameris Oficio de fecha: 19/06/2017[16]	**No registra la medida**, argumentando que las cuentas a favor de la ejecutada maneja recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento	Anexa certificación expedida por el Director Técnico Tesorería General del Departamento de fecha 8/04/2015 que certifica que los recursos depositados en las cuentas obedecen a recursos que **gozan del carácter de inembargabilidad** señalados en el artículo 63 constitucional, recursos incorporados al presupuesto general de la entidad territorial Departamento de Santander, y recursos transferidos a esta entidad territorial por medio del Sistema General de Participación
		Anexa certificación expedida por la Directora Técnica de la Tesorería

[14] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 02
[15] Carpeta Primera Inst.- Cdno. Medidas- Archivo 03 Auto decreta medidas.
[16] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Pág.2

Bancolombia Oficio de fecha: 18/07/2017[17]	**No registra la medida**, porque las cuentas registradas a nombre del Departamento de Santander se encuentran amparadas por el beneficio de inembargabilidad	General del Departamento de fecha 13/01/2017, en la que enlista las cuentas que ostentan el carácter de inembargables porque contienen **rentas y recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento**.
Banco Popular Oficio de fecha: 1/07/2017[18]	**No registra la medida**, porque según la certificación de inembargabilidad, los recursos están incorporados en el Presupuesto General de la Nación.	Anexo Certificación de fecha junio de 2017 expedida por la Directora Técnica de la Tesorería General del Departamento, que enlista cada una de las cuentas que poseen el carácter de inembargables, porque maneja recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento.
Banco de Bogotá Oficio de fecha: 15/08/2017[19]	**No registra la medida,** porque los recursos que maneja el Departamento de Santander pertenecen al Sistema General de Participaciones, contratos, convenios, destinación social o específica, los cuales ostenta la condición legal de inembargables.	Adjunta Certificación de fecha 24/04/2017 emitida por la Directora Técnica de la Tesorería Genera del Departamento en la que relaciona cada una de las cuentas que son inembargables porque corresponden a rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General del Departamento.

La parte actora en replica a las respuestas obtenidas, mediante escritos radicados el 12 de junio de 2019, solicita al despacho (i) la ampliación[20] de las medidas cautelares de embargo y secuestro de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS, o en cualquier otro concepto a nombre del DEPARTAMENTO DE SANTANDER- SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER, en el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA SA, BANCO DE BOGOTA S.A., BANCO DE OCCIDENTE, BANCOCOOMEVA S.A., BANCO AV VILLAS SA, BANCO POPULAR SA, BANCO COLPATRIA SA, BANCODAVIVIENDA SA, BANCO BBVA SA, BANCO GNB SUDAMERIS SA, Y BANCOLOMBIA S.A.; y (ii) se haga cumplir la orden judicial[21] de decreto de las medidas ordenadas mediante auto del 11 de julio de 2017, en cumplimiento de lo establecido en el

[17] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 7
[18] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 11
[19] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 05 Contestaciones Pág. 25
[20] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 9
[21] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 13

artículo 42 numerales 1º y 3º, trayendo como refuerzo de su solicitud lo dicho por la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de tutela STL 2960-2019, la STC3247-2019 y el auto de fecha 23 de abril de 2019 del Tribunal Superior de Bucaramanga, mediante el cual se cumple lo ordenado en la primera de las providencias citadas. Agrega que las medidas cautelares en este caso resultan procedentes, ya que las obligaciones cobradas corresponden a servicios de salud NO POS que le fueron suministrados a usuarios del régimen subsidiado del Departamento de Santander, luego por ello es aplicable la excepción al principio de inembargabilidad que cobija a esos dineros, máxime cuando se cuenta con sentencia ejecutoriada al interior del proceso.

Por último, el extremo ejecutante el día 15 de julio de 2020[22] peticionó una vez más la ampliación de las medidas de embargo, pero esta vez, sobre el crédito o cualquier otro concepto del que sea titular la ejecutada DEPARTAMENTO DE SANTANDER – SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL por cuenta de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES-; así como reiteró las medidas solicitadas respecto del BANCO DE OCCIDENTE, BANCOLOMBIA S.A., BANCO AV VILLAS S.A., BANCO DE BOGOTÁ S.A., BANCO POPULAR S.A., BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y en especial el BANCO GNB SUDAMERIS S.A.

8. EL AUTO APELADO

Mediante providencia fechada al 20 de noviembre de 2020[23] el juzgado resuelve no acceder al decreto de las nuevas medidas cautelares deprecadas por la parte actora, esbozando como sustento de su decisión lo siguiente: (i) "*NO tiene sentido lógico, legal, constitucional ni jurisprudencial entonces, que si la misma guardiana o unificadora de la jurisdicción nacional ordinaria en su Sala Plena y a su vez nuestro Superior en Sala Mixta, nos ordenan y trazan como derrotero para nuestra competencia el desligar por completo el posible vínculo que los títulos valores adosados como ejecutivo –facturas– pudiese tener con el S.G.S.S.S., por ser autónomos y por constituir así una obligación meramente civil –comercial–, tesis que las partes involucradas en dicho sistema han tenido de pleno recibo, ahora se pretenda por parte de éstas inmiscuir nuevamente a este juzgado especializado civil con el referido sistema, del que se repite, ya nos apartaron; pues de lo contrario, es decir, de tener que retornar al mencionado vínculo, un asunto ejecutivo como el que nos ocupa no sería de nuestro conocimiento sino de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral. (…) En el anterior orden de ideas, ninguna de las excepciones que por vía jurisprudencial se han elaborado frente a la regla de inembargabilidad de los dineros del S.G.S.S.S. y que trajo a colación la parte demandante, se aplican en este caso, una porque no se da la situación de hecho –condenas en sentencias judiciales– y las otras porque*

[22] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 18
[23] Primera Inst- Cdno Medidas- Archivo 21

ni siquiera se pueden estudiar precisamente por la autonomía e independencia que caracteriza a los títulos valores –facturas– aportados como título ejecutivo, aspecto del cual ya nuestros superiores se pronunciaron. Ese estudio le correspondería hacerlo a un juez de la especialidad laboral al interior de un proceso ejecutivo laboral porque allí el vínculo con el S.G.S.S.S. es su razón de ser, no aquí."; (ii) es partidario de la inembargabilidad –sin excepciones-, de las cuentas y recursos del Departamento de Santander con fundamento en lo establecido en los artículos 63 y 48 de la Constitución Política; 91 de la Ley 715 de 2001; 21 del Decreto – Ley 28 de 2008; 19 del Decreto 111 de 1996; y, 1º del Decreto 1101 de 2007; y (iii) los precedentes jurisprudenciales traídos por la parte solicitante, refieren a sentencias de tutela cuyos efectos son ***inter partes.***

9. DEL RECURSO

El vocero judicial de la parte accionante interpone recurso de apelación[24], esbozando como razones de su descontento (i) la necesidad de unificar criterios por parte de las Salas de Decisión de este Tribunal Superior, toda vez que algunas de ellas han optado por no acoger ninguna de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros de la seguridad social, impidiendo el embargo de las cuentas maestras y dineros que gira el ADRES a las EPS y entidades territoriales cuando la acreencia que se cobra es por la prestación de los servicios de salud, haciendo a un lado los pronunciamientos que sobre el punto ha proferido la Corte Suprema de Justicia, por lo que suplica se acoja lo pontificado por la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en sus providencias, las que afirma tienen fuerza vinculante; (ii) enlista las sentencia de constitucionales, a partir de las cuales señala que para el caso que ocupa la atención del Tribunal, opera una excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos de la seguridad social, como los que hacen parte del Sistema General de Participaciones, pudiéndose embargar, incluso las cuentas maestras de las EPS y Entes Territoriales, así como los dineros administrados por el ADRES, dado que la obligación que se recauda es producto de la prestación de servicios de salud; (iii) trae a cuento la providencia emitida por este Tribunal siendo Magistrado Sustanciador Dr. Carlos Giovanny Ulloa Ulloa de radicación 2017-00301-02 de fecha 5 de mayo de 2020, mediante la cual esta colegiatura revocó la decisión de primera instancia y dio paso al decreto de las medidas cautelares de embargo y secuestro de las cuentas maestras, así como enuncia la sentencia STC8545-2020 del 15 de octubre de 2020 proferida por la Corte Suprema de Justicia en la que revocó la decisión adoptada el 14 de Septiembre de 2.020, por la Magistrada ponente Mery Esmeralda Agon Amado, quien había dispuesto revocar las medidas cautelares decretadas sobre cuentas

[24] Carpeta Primera Inst- Cdno Medidas- Pdf 22 Recurso de apelación- Folio 15

las maestras y ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, dando aplicación a las excepciones del principio de inembargabilidad; (iv) apoyado en estos pronunciamientos reclama la unificación de criterios de las Salas de Decisión, a fin de que se acoja de forma unánime la aplicación de la excepción de inembargabilidad de los dineros de la demandada y en ese sentido se abra paso a las cautelas deprecadas dentro del presente proceso, esto es, los dineros depositados en las cuentas maestras, así como aquellos que debe girar el ADRES por tratarse del cobro de la prestación de servicios de salud.

CONSIDERACIONES

10. DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares, son aquellos medios dispositivos establecidos por el ordenamiento jurídico para prevenir las afectaciones o daños irreversibles provocados por el tiempo que dura el proceso, de manera inevitable al bien o derecho que es controvertido al interior del 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, pues la finalidad de las mismas se centra en asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte al interior del trámite procesal, pues de no ser así, nos veríamos abocados a fallos ilusorios.

Sin embargo, la procedencia de tales medidas se ve restringida o limitada por las salvedades que por disposición constitucional y legal se hallan previstas, y que de manera puntual algunas de ellas son los indicados en el artículo 63 de la Carta Política, el cual enumera 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**; el artículo 594 núm 1º que contempla los bienes, **rentas y recursos incorporados al presupuesto general de la nación o a las entidades territoriales**, **las cuentas del sistema general de participación**, regalías y **recursos de la seguridad social**.

A partir de estas dos preceptivas y en concreto frente a los recursos que hacen parte del Sistema General de Particiones, con destinación específica, han sido numerables los pronunciamientos por vía jurisprudencial en reiterar la inembargabilidad de esos rubros; sin

embargo, de la misma forma ha surgido de forma paralela y con el trascurrir de los años, una acerada doctrina que propende por la aplicación de las excepciones a dicho principio de inembargabilidad, siempre y cuando se cumplan los presupuestos o requisitos necesarios para inaplicar tal protección constitucional que ampara este tipo de dineros. Para citar tan solo algunos de esos pronunciamientos se tienen las sentencias C-354 de1997, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-543 de 2013, C-313 de 2014 siendo esta última la que se ocupó de manera particular sobre la inembargabilidad de los recursos de la salud y la destinación específica de los mismos.

La aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones, también han sido acogidas por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en sus diferentes Salas, dejando ver a través de sus providencias que, ante un escenario donde se discute la procedencia de las medidas cautelares sobre recursos de esta estirpe, surge en cabeza del juzgador la imperiosa necesidad de estudiar cada caso particular, a fin de determinar si se cumplen los presupuestos para dar paso a la aplicación de alguna de las excepciones ya definidas.

A manera de referencia valga traer a cuento lo considerado desde años atrás por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, y que hoy en día dicha posición se mantiene tal como se advierte de la sentencia STC1339-2021 de fecha 17 de febrero de 2021, siendo Mag. Ponente AROLDO WILSON QUIROZ MONSALV, en donde reitera su criterio sobre este tópico, citándose a sí misma las consideraciones que sobre el punto ha esgrimido, así:

> "*…Ciertamente, para adoptar la determinación criticada, la autoridad atacada, si bien reconoció la posición de esta Corporación en torno a la temática planteada, se apoyó en la interpretación realizada en otras ocasiones por el mismo tribunal, en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia…*
>
> *3. Las anteriores elucubraciones, conforme al criterio recientemente adoptado por la Sala mayoritaria-STC2705 de 5 de marzo de 2015-, no se ajustan a la jurisprudencia constitucional imperante en torno a las excepciones al "principio de inembargabilidad" de los recursos públicos.*
>
> *4. La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el 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*[25]*.*

[25] La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional 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, C-539 de 2010. C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

Asimismo, ha relievado que dicho principio tiene como finalidad 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 (…)"[26].

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 (…)"[27].

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.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales[28].

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con "(…) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (…)", en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr
"(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas[29] (…)".
"(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[30] (…)".
"(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible[31] (…)".

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:
"(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)[32] (…)" (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado parágrafo del canon 594[33], precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

---

[26] *Ídem.*
[27] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013
[28] Art. 21 del Decreto 028 de 2008
[29] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992
[30] Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. "*Precisó que tratándose de 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* [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] *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* (…)".
[31] Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 "(…) [S]*e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses* (…)".
[32] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002
[33] "*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*

"No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (…)"[34] (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos "(…) los recursos públicos que financian la salud (…)".

Lo anterior significa que en la actualidad no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, 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

---

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. (…) 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 sólamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene".

[34] Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

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 acudirse 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 (…)" (subraya fuera de texto).

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que 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 tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.

Revisada la primera excepción, concerniente a cancelar las obligaciones laborales del Estado, determinadas en sentencia, se encuentra que la misma se contempló en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, empero limitándose el reconocimiento de dichas deudas con ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial; no obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, 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.

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar "(…) medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (…)" estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los "títulos legalmente válidos" a cargo del Estado.

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación "(…) 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 (…)"[35].

Ahora, no hay duda de la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen "(…) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (…)"[36]*, lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.*

En la sentencia C-793 de 2002, respecto de la temática descrita, se explicitó:

"(…) [C]omo ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992 (…)".

"Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador 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 (…)".

"(…) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715[37]*, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), 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 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*

[35] Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997
[36] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013
[37] "*Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera* (…)" se subraya aparte demandado.

recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones- (…)" (subraya fuera de texto).

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

"(…) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (…) de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico (…)".

"En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones (…)".

"Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse".

"Téngase en cuenta así mismo, que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones (…)".

"Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido 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 ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, 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 comprometidos los recursos de las demás participaciones (…)" (subraya fuera de texto).

***5.** A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.*

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 cautelas reseñadas.

***6.** Se extrae, entonces la vulneración a la garantía inserta en el artículo 29 de la Constitución Política porque el tribunal omitió pronunciarse en torno a los tópicos antes planteados.*

Por tanto, para conjurar dicho quebranto, se le impondrá al accionado definir, nuevamente, la apelación a su cargo, pronunciándose con suficiencia en torno a las cautelas reclamadas, de cara a las excepciones constitucionales descritas y analizadas en este pronunciamiento.

Varios principios y derechos en los regímenes democráticos imponen la obligatoriedad de motivar la sentencia judicial: el de publicidad porque asegura la contradicción del fallo y muestra la transparencia con que actúan los jueces, pues si hay silencio en las causas de la decisión no habrá motivos para impugnar; el de racionalidad para disuadir el autoritarismo y la arbitrariedad; el de legalidad porque el fallo debe estar afincado en las normas aplicables al caso y en las pruebas válidamente recaudadas; los de seguridad jurídica y confianza legítima y debido proceso, entre otros, para materializar el principio de igualdad y aquilatar el Estado Constitucional.

El deber de motivar toda providencia que no tenga por única finalidad impulsar el trámite, reclama, como presupuesto sine qua non, que la jurisdicción haga públicas las razones que ha tenido en cuenta al adoptar la respectiva resolución, de tal manera que tras conocérselas se tenga noticia de su contenido para que no aparezca arbitraria, caprichosa, antojadiza, sino producto del análisis objetivo, amén de reflexivo de los diferentes elementos de juicio incorporados al plenario y dentro del marco trazado por el objeto y la causa del proceso (CSJ STC14198-2019, 17 oc. 2019, rad. 2019-03208-00)."

11. CASO CONCRETO

Aspira la parte ejecutante la revocatoria de la decisión adoptada por el Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, en la que decidió (i) no acceder a la ampliación y ratificación del decreto de las medidas cautelares solicitadas, dirigidas al embargo de las cuentas maestras de las que es titular la entidad territorial demandada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL DE SANTANDER – DEPARTAMENTO DE SANTANDER y, (ii) negó el decreto del embargo de los dineros que la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –ADRES deba girar a la ejecutada, al considerar el fallador que no hay lugar a estudiar la génesis o prestaciones de las que se derivan los títulos objeto de ejecución, dada la autonomía que existe entre éste y la relación negocial que les da origen, así como estimar inaplicables las excepciones al principio de inembargabilidad que por vía jurisprudencial ha edificado la jurisprudencia de las Altas Cortes, indicando que por tratarse de sentencias de tutela, sus efectos son *inter partes* y no resultan vinculantes.

Los argumentos esgrimidos por el funcionario judicial de primera instancia, analizados de cara con los precedentes jurisprudenciales de las Altas Cortes que para este Tribunal resultan vinculantes y plenamente aplicables, no son de recibo para esta Sala Unitaria por las razones que pasan a exponerse, anunciando con esto, la revocatoria de la decisión impugnada.

En primer lugar y en aras de dar respuesta al principal de los pedimentos del recurrente dirigidos a la unificación de criterios por parte de las Salas de Decisión Unitarias de este Tribunal Superior, frente a la supuesta disparidad de criterios por la presunta inaplicabilidad de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica del Sistema General de Participaciones; no resulta, en principio, viable acceder a tal solicitud, como que precisamente por lo álgido y complejo del asunto, no es posible acoger un criterio uniforme frente al punto, dado que cada caso en particular debe ser analizado de manera separada e individual, efectuando un escrutinio de la realidad fáctica que rodea cada asunto y a partir de lo avizorado, establecer la viabilidad de aplicar o no las excepciones fijadas por la jurisprudencia, las que se insiste, solo se abrirán paso cuando se verifique el cumplimiento de los presupuestos determinados por la guardiana de la constitución. Así lo reconoció la Corte Constitucional en su sentencia C-313 de 2014 al señalar *"Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones."*

Por otra parte, es del caso señalar que algunas de las Salas de Decisión de este Tribunal Superior, incluido el suscrito Magistrado, han propendido en sus pronunciamientos por realizar un análisis diferenciado y separado de la procedencia de las medidas cautelares, cuando las mismas están dirigidas afectar dineros, recursos o rentas relacionadas con la prestación del servicio de salud o cuando aquellos bienes hacen parte del Presupuesto General de la Nación o del Sistema General de Participaciones, al ser partidario que cada uno de estos emolumentos cuenta con una reglamentación propia y por lo mismo, hace que el principio de inembargabilidad para cada uno de ellos opere de forma diferente; concluyendo así que las medidas cautelares en este tipo ejecuciones como la que aquí se estudia, dependerá (i) del sujeto pasivo que se ve afectado con el decreto de la medida cautelar, es decir, cuando el ejecutado es una EPS, IPS, o ENTIDADES TERRITORIALES y; (ii) el tipo de bien o dineros afectados con la medida, si se trata del giro directo del ADRES, si son dineros recaudados por cuotas moderadoras, copagos, los recursos por concepto de comisiones, reembolsos, dineros adeudados por las Administradoras de Riesgos Profesionales, servicios prestados por Medicina Pre -pagada o el 10% de los Gastos de Administración, entre otros.

En contraposición a este colofón, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha encaminado su criterio a fijar una regla inflexible, partiendo de los pronunciamientos que sobre las excepciones al principio de inembargabilidad ha labrado la Corte Constitucional en su jurisprudencia a lo largo de los años; excepciones que este Tribunal en honor a la verdad no ha desconocido, ni mucho menos ha querido apartarse; sin embargo, y conforme lo expuso la Magistrada Dra. Mery Esmeralda Agon Amado en su providencia 15 de diciembre de 2020 dentro de la radicación 68001-31-03-007-2020-00064 tales excepciones resultan aplicables cuando las medidas cautelares están dirigidas afectar dineros pertenecientes al Sistema General de Participaciones o del Presupuesto General de la Nación, es decir, cuando el sujeto pasivo es una Entidad Territorial, pero no se ha encontrado razón o justificación alguna dentro de esos pronunciamientos que permita hacer extensivas dichas salvedades cuando las medidas cautelares apuntan afectar dineros por conceptos diferentes, como en el caso de los manejados por el ADRES, los recaudados por cuotas moderadoras, copagos, UPC y otros, de los que se insiste, su reglamentación normativa es particular y respecto la cual, para la hora de ahora su constitucionalidad no ha sido objeto de análisis, y por tanto, el principio de inembargabilidad que los rige se mantiene indeleble.

Sin embargo, en esta oportunidad y en respeto del precedente de sus superiores, el suscrito Magistrado acogerá el criterio y posición que frente al tema ha edificado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en casos análogos, en los que sin reparar o analizar la naturaleza y concepto de los dineros afectados con las medidas cautelares solicitadas, -como en pronunciamientos anteriores esta Sala Unitaria lo venía haciendo- ha dado vía libre a las cautelas, cuando se trata de obligaciones derivadas de la prestación del servicio de salud, pues que se recaba, ninguna distinción es válida para nuestro superior jerárquico, al ser aplicable una de las excepciones del principio de inembargabilidad establecidas por la Corte Constitucional.

Siendo así, en el caso particular, refulge evidente la concurrencia de los requisitos necesarios para que una de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos con destinación específica del Sistema General de Participaciones se aplique al asunto de marras, dado que se está en presencia de la ejecución de obligaciones surgidas de la prestación de los servicios de salud, tal y como se desprende de los hechos tercero y cuarto de la demanda principal y de los demás libelos demandatorios de las acumuladas, así como los títulos ejecutivos base de la ejecución reportan cada uno de los servicios o prestaciones médicas suministrados a los usuarios.

Dada la realidad fáctica que revelan las demandas principales como acumuladas, y los títulos ejecutivos que cimientan la ejecución, no queda remanente de duda, de la procedencia de excepción al principio de inembargabiliad que amparan los dineros y cuentas de la entidad territorial ejecutada, y por ese flanco la viabilidad de acoger el criterio que frente al punto ha esgrimido la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sus sentencias de tutela, particularmente en la STC1339-2021 de fecha 17 de febrero de 2021, siendo Magistrado Ponente Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, ya citada en precedencia, al analizar una decisión de este Tribunal Superior, en la que concluyó:

> "(…) 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)*[38]».

Corolario de lo anterior, la decisión apelada proferida el 20 de noviembre de 2020 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, deberá ser revocada, para en su lugar, se de aplicación a la excepción al principio de inembargabilidad de los dineros de salud, y acceda al decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, puesto que los recursos y dineros afectados tienen como fin la prestación del servicio de salud y lo cobrado en este proceso ejecutivo recae sobre obligaciones adquiridas precisamente por la prestación de tal servicio.

12. COSTAS.

La prosperidad de ambos recursos de apelación, no da lugar a imponer condena en costas de esta instancia a cargo de las partes.

Por lo expuesto, la Sala de Decisión Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga,

RESUELVE

[38] CC C-793/02.

PRIMERO.- REVOCAR el auto de fecha 29 de marzo de 2019 proferido por el Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga dentro del presente proceso Ejecutivo, que ordenó rechazar de plano la nulidad, por las razones antes expuestas. En su lugar,

SEGUNDO.- ORDENAR al Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, **IMPRIMIRLE** a la solicitud de nulidad deprecada por la parte ejecutada SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTA – DEPARTAMENTO DE SANTANDER el trámite que legalmente corresponde y previsto en el artículo 134 del C.G. del P.; una vez agotado, se proceda al estudio de fondo de la solicitud al socaire de las causales invocadas por la parte recurrente como sustento de ella.

TERCERO.- REVOCAR el auto de fecha 20 de noviembre de 2020 emitido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, conforme las consideraciones que preceden.

CUARTO.- ORDENAR al Juez Tercero Civil del Circuito de Bucaramanga, **APLIQUE** la excepción al principio de inembargabilidad de los dineros de salud, y **ACCEDA** al decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante, puesto que los recursos y dineros afectados tienen como fin la prestación del servicio de salud y lo cobrado en este proceso ejecutivo recae sobre obligaciones adquiridas precisamente por la prestación de tal servicio.

QUINTO.- SIN CONDENA en costas de esta instancia, por la prosperidad de los recursos.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

RAMÓN ALBERTO FIGUEROA ACOSTA

Magistrado Sustanciador