

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

CONSTANCIA: Pasa al despacho el **cuaderno No. 2 de medidas**, informando al señor Juez que respecto de las medidas cautelares decretadas en los procesos ejecutivos por prestación de servicios de salud, existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional del cual se dispuso su difusión a todos los Juzgados del país a través del Consejo Superior de la Judicatura. Bucaramanga, 1 de agosto de 2022.

Janeth Patricia Monsalve Jurado
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, quince (15) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

REF.: 2021-00005-00

ASUNTO

Ejercer control de legalidad en el proceso de la referencia, lo anterior teniendo en cuenta las últimas directrices de la Honorable Corte Constitucional (Sentencia T-053 de 2022), en cuanto a medidas cautelares que puedan afectar recursos de la salud, se trata.

ANTECEDENTES

En el proceso que nos convoca se libró mandamiento de pago a favor de la sociedad demandante el 22 de febrero de 2021, así mismo el 25 de marzo de 2021¹ se decretó como medida cautelar el embargo y retención de los dineros que el demandado INSTITUTO DE NEUROCIRUGIA Y CIRUGIA DE COLUMNA DEL TOLIMA S.A.S., tuviera a su favor en varias entidades del sector financiero, lo mismo que ante ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

Libradas las comunicaciones de rigor, una de las entidades destinatarias, en concreto la ADRES, contestó para precisar que *“...la orden decretada se impone sobre recursos de naturaleza inembargable”, aseverando así mismo que el juzgado no había indicado “la excepción legal que fundamenta las medidas cautelares decretadas a recursos de carácter inembargable...”*², por su parte el extremo demandante, apoyado en basta jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia – Sala Civil y Laboral, entre otras, solicitó que se tuviera a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, en calidad de desacato, por no haber acatado la medida comunicada, basándose para ello en que, la medida de embargo es procedente *“por virtud de la excepción jurisprudencial decantada por la H. Corte Constitucional y la H. Corte Suprema de Justicia, a la inembargabilidad de los dineros de la seguridad social en salud, cuando se cobran facturas por concepto de servicios de salud, tal y como ocurre en ese radicado, so pena de iniciar de inmediato, incidente de desacato por incumplimiento a orden judicial contra la entidad referida...”*³

Que ante lo expuesto, el despacho mediante auto del 22 de julio de 2021, accedió a conceder *“la solicitud de insistencia”, para lo cual ordenó oficiar a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES, “a efectos de especificarle que lo que se cobra a través de este proceso ejecutivo, son facturas derivadas de la prestación de servicios de salud, por lo que se debe aplicar la excepción al principio de inembargabilidad...”*⁴

¹ Véase PDF: “02AutoDecretoMedidas”

² Véase PDF: “06AdresInformaAbstencionMedidaCautelar”

³ Véase PDF: “07ApoderadoSolicitaInsistirMedidaCautelar”

⁴ Véase PDF: “09ConcedeSolicitudInsistenciaMedida”

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

La ADRES por su parte contestó para manifestar que la solicitud de insistencia había sido trasladada al área correspondiente⁵, por lo que la sociedad demandante, insistió para que el juzgado remitiera a la ADRES la información que requería (límite de la medida y cuenta bancaria)⁶, como en efecto ocurre con auto del 17 de febrero de 2022 y el subsecuente oficio⁷.

Finamente se destaca que el pasado mes de febrero del año 2022, la Honorable Corte Constitucional emite la sentencia T-053 de 2022, con ponencia del Dr. ALBERTO ROJAS RÍOS, en la que aborda de manera directa la temática que ahora nos convoca –principio de inembargabilidad de los recursos de la salud-, cabe destacar que por la trascendencia y transversalidad del pronunciamiento, se ordenó en dicha sentencia:

“Séptimo.- SOLICITAR al Consejo Superior de la Judicatura que divulgue la presente sentencia entre los Despachos judiciales del país, con el fin de que los parámetros aquí establecidos sean tomados en cuenta por los jueces de la República a la hora de resolver sobre la imposición de medidas cautelares respecto de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

CONSIDERACIONES

Teniendo en cuenta lo expuesto y de conformidad con lo regulado en los artículos 29 Superior, 7, 13, 14, 42, 132 del C.G.P., es necesario tomar las medidas de corrección y saneamiento que blinden los actos procesales para precaver ulteriores irregularidades.

ARTICULO 29. *El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

ARTÍCULO 7o. LEGALIDAD. *Los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la **jurisprudencia** y la doctrina.*

ARTÍCULO 13. OBSERVANCIA DE NORMAS PROCESALES. *Las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley.*

ARTÍCULO 42. DEBERES DEL JUEZ. *Son deberes del juez: (...)*

2. Hacer efectiva la igualdad de las partes en el proceso, usando los poderes que este código le otorga. (...)

5. Adoptar las medidas autorizadas en este código para sanear los vicios de procedimiento o precaverlos...”. (...)

12. Realizar el control de legalidad de la actuación procesal una vez agotada cada etapa del proceso.

ARTÍCULO 132. CONTROL DE LEGALIDAD. *Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación.*

Respecto de la naturaleza, objeto y propósitos que inspiran la anterior herramienta jurídico procesal, la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil, ha indicado lo siguiente:

*“...su finalidad es «sanear o corregir vicios en el procedimiento, y **no discutir el sentido de las decisiones que se adopten por el juzgador dentro del juicio.** Además, ese precepto deja claro que el control de legalidad lo es, sin perjuicio de los recursos extraordinarios de revisión y casación, que están sometidos a un trámite y causales específicos.*

(...)

⁵ Véase PDF: “13AdresAllegaRespuesta”

⁶ Véase PDF: “15ApoderadoAllegaSolicitud”

⁷ Véase PDF: “17OficioAdres”

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

[T]anto la norma anterior como la nueva, fijaron el mecanismo del control luego agotarse 'cada etapa del proceso', esto es, antes de pasar de una etapa a otra, y **con el exclusivo fin de corregir o sanear los vicios o defectos que puedan configurar 'nulidades' o irregularidades en el trámite del proceso, de sus etapas;** pero no para que luego de proferida la sentencia, las partes puedan acudir a esa herramienta a cuestionar esta última, cuando les sea adversa, por cuestiones de fondo, y que se profiera un nuevo fallo a su favor, vale decir, que se vuelva a interpretar y decidir la controversia. Tan exorbitante aspiración conllevaría a una velada revocatoria de la sentencia por el mismo juez que la profirió, para volverla a dictar en el sentido preferido por quien quedó inconforme⁸

CASO CONCRETO

Como se explica en los antecedentes, se adelanta un proceso ejecutivo por solicitud de la sociedad MEDIIMPLANTES S.A., quien según lo descrito en su objeto social, se dedica a la comercialización de toda clase de insumos médicos, lo mismo que a la prestación de servicios científicos y en general a cualquier ramo de la medicina, contexto en el que expidió con destino a NEUROTOLIMA S.A.S. treinta y seis (36) facturas que sirvieron de sustento al mandamiento de pago, lo mismo que a las medidas cautelares que reposan en la providencia del 25 de marzo de 2021⁹ (embargo y retención de sumas de dinero).

Se ha expresado igualmente que uno de los organismos destinatarios de la medida en concreto la ADRES, expresó que la orden de embargo comprometía "*recursos de naturaleza inembargable*", sin embargo la sociedad demandante persiste en la retención de los recursos, sustentándose en copiosa Jurisprudencia de los años 2002, 2003, 2008, 2019, 2020 y 2021, relativa a la posibilidad de embargos cuando la destinación de los recursos perseguidos tuviera como causa la prestación de servicios de salud, hipótesis en la que enfoca los títulos base de esta ejecución.

En el orden de ideas que se trae y teniendo en cuenta el objeto del presente proceso y la naturaleza jurídica de las entidades involucradas, es preciso traer a colación el siguiente marco legal y jurisprudencial, veamos:

ARTÍCULO 593. EMBARGOS. Para efectuar embargos se procederá así:
(...)

10. El de sumas de dinero depositadas en establecimientos bancarios y similares, se comunicará a la correspondiente entidad como lo dispone el inciso primero del numeral 4, debiéndose señalar la cuantía máxima de la medida, que no podrá exceder del valor del crédito y las costas más un cincuenta por ciento (50%). Aquellos deberán constituir certificado del depósito y ponerlo a disposición del juez dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación; con la recepción del oficio queda consumado el embargo.

ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social. (...)

PARÁGRAFO. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre **recursos inembargables**. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, **el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos**. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa **insista en la medida de embargo**, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil - auto del 30 de junio de 2021, MP Dra. HILDA GONZÁLEZ NEIRA – Rad. AC2643-2021, así mismo: CSJ AC1752-2021, del 12-mayo-2021, CSJ AC315-2018 del 31-enero-2018

⁹ Vease PDF: "02AutoDecretoMedidas"

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.

Así mismo y como se queda advertido desde el inicio de la presente providencia, recientemente la Honorable Corte Constitucional, como máximo órgano de cierre para todas las Jurisdicciones, emitió un pronunciamiento con alcance para todas las entidades y autoridades judiciales, haciendo especial énfasis en la materia que originó el auto que decretó las medidas cautelares, lo mismo que las providencias que la han complementado, veamos:

“Marco normativo y jurisprudencia constitucional en torno al principio de inembargabilidad y la destinación específica de los recursos del sistema de salud, su alcance y sus excepciones

Marco normativo

*El artículo 2 de la Constitución contempla dentro de los fines esenciales del Estado los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta, entre los cuales –al tenor de los artículos 48 y 49 ibidem– **se encuentra la salud y la seguridad social, reconocidos en su doble dimensión de derechos y servicios en cabeza del propio Estado.** Para asegurar la efectiva consecución de los mismos, el ordenamiento jurídico prevé principios superiores y dispositivos legales que procuran la protección de los recursos públicos destinados a la materialización de aquellos fines de interés general, manifestación de lo cual son el principio de inembargabilidad y la destinación específica de tales rubros.*

La salvaguarda de los recursos con los que el Estado asegura el gasto público en salud y seguridad social se encuentra sólidamente fundamentada en diferentes preceptos constitucionales. El artículo 48 C.P. consagra que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella; el artículo 63 C.P. defiere al Legislador la potestad de definir cuáles bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables –aspecto que ha sido desarrollado por diferentes normas que se expondrán a continuación–; el artículo 356 C.P. crea el Sistema General de Participaciones –SGP– con el fin de asegurar los recursos para que las entidades territoriales puedan financiar específicamente la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento y servicios públicos domiciliarios a su cargo; al paso que el artículo 366 C.P. consagra como objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud –entre otros– y determina que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

A su vez, a nivel legal son varias las disposiciones que concretizan los citados mandatos constitucionales encaminados a garantizar la protección y adecuada administración de los recursos públicos del sistema de salud.

Ley 100 de 1993 –Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones– (...)

Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico del Presupuesto– señala en sus artículos 11 y 19 que **la inembargabilidad es uno de los principios rectores del sistema presupuestal** y que las rentas, bienes y derechos del presupuesto general de la Nación son inembargables.

Ley 715 de 2001 (...) regula el **Sistema General de Participaciones** –SGP– constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales **para financiar, entre otros, el servicio de salud** (...)

Decreto Ley 28 de 2008 –(...) monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones– (...)

Ley 1438 de 2011 (...) preceptúa en su artículo 23 que los recursos para la atención en salud no podrán usarse en actividades distintas a la prestación de servicios de salud (...)

Ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso– dispone en su artículo 594, numeral 1, que los recursos de la seguridad social tienen el carácter de inembargables. En el respectivo párrafo se ordena a los **funcionarios judiciales o administrativos abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre este tipo de recursos** (...)

Ley Estatutaria 1751 de 2015 –Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud (...) determinó en su artículo 25 que **los recursos públicos que financian la salud son inembargables**, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes (...)

Ley 1753 de 2015 –(...) Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (...) creó en su artículo 66 a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– (...) con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (...)

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

Decreto 2265 de 2017—(...) establecen las condiciones generales para la operación de la ADRES (...) en su artículo 2.6.4.1.4. dispone que se hallan amparados por el principio de inembargabilidad los recursos públicos que financian la salud administrados por la citada entidad (...)

Ley 1955 de 2019—(...) Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022— señala (...) que la ADRES realizará, en nombre de las EPS, el giro directo de los recursos correspondientes a UPC de los regímenes contributivo y subsidiado (...)

Ley 1966 de 2019—(...) se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud (...)— (...) los recursos corrientes de la UPC deberán girarse por la ADRES, en nombre de las EPS, al prestador de servicios de salud o proveedores de tecnologías en salud.

Con la visión que ofrece el anterior recuento normativo es plausible inferir que al interior de nuestro ordenamiento jurídico se ha diseñado un profuso entramado de instrumentos, órganos y reglas encaminados invariablemente a salvaguardar al máximo los recursos destinados al SGSSS, y a propender a que su manejo en los diferentes niveles o estamentos sea riguroso y se adelante atendiendo estrictos criterios de orden, transparencia, optimización y eficiencia, con el propósito de prevenir que los mismos puedan llegar a ser desviados de su auténtica finalidad, que no es otra que garantizar la efectividad de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas, como exigencia de la cláusula de Estado social de derecho.

Jurisprudencia constitucional

Desde sus albores, a través de distintos pronunciamientos la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de las normas constitucionales y legales antes enunciados, al tiempo que, en su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política, con su labor hermenéutica ha ido contorneando el alcance de tales disposiciones, armonizándolas con otros preceptos superiores.¹⁰

En la sentencia que viene comentándose la máxima corporación Constitucional hace un recuento histórico para precisar y reiterar la postura que frente a la inembargabilidad de los recursos públicos y los de destinación especial -como ocurre con la salud-, ha tenido la alta corte, la Jurisprudencia de la que se hacen auto-referencias es la siguiente:

Sentencia C-546 de 1992 / Sentencia C-013 de 1993 / Sentencia C-017 de 1993 / Sentencia C-337 de 1993 / Sentencia C-103 de 1994 / Sentencia C-263 de 1994 / Sentencia C-577 de 1995 / Sentencia C-179 de 1997 / Sentencia C-354 de 1997 / Sentencia C-402 de 1997 / Sentencia C-136 de 1999 / Sentencia SU-480 de 1999 / Sentencia C-1489 de 2000 / Sentencia C-363 de 2001 / Sentencia C-828 de 2001 / Sentencia C-867 de 2001 / Sentencia C-566 de 2003 / Sentencia C-655 de 2003 / Sentencia C-1040 de 2003 / Sentencia C-155 de 2004 / Sentencia C-559 de 2004 / Sentencia C-824 de 2004 / Sentencia C-192 de 2005 / Sentencia C-1154 de 2008 / Sentencia C-539 de 2010 / Sentencia C-262 de 2013 / Sentencia C-543 de 2013 / Sentencia C-313 de 2014.

Y continúa el alto Tribunal, así:

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

Asimismo, de lo expuesto en precedencia se concluye que, junto con la inembargabilidad, el mandato superior de destinación específica de los recursos parafiscales del sistema de seguridad social en salud ha sido reiteradamente defendido por esta Corporación en orden a reforzar su protección prevalente, incluso frente a otros recursos del erario, y asegurar de esa manera que en la administración de estos se persiga estrictamente la finalidad social del Estado para la que han sido asignados, que no es otra sino la prestación efectiva del servicio de salud a la población.¹¹

Luego de fijados los anteriores derroteros la Corte aterriza la discusión a un caso en el que una EPS consideró que sus derechos fueron trasgredidos en el marco de los procesos ejecutivos formulados en su contra por varias IPS, basando su alegato en el hecho de que el Juez de conocimiento actuó –en lo concerniente a medidas cautelares- contra el principio de inembargabilidad de los recursos de la salud, pues

¹⁰ Sentencia T-053 de 2022

¹¹ Sentencia T-053 de 2022

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

con sus determinaciones terminó afectando una cuenta bancaria maestra destinada a dicho propósito.

Pues bien, tras el estudio del caso, en el que la Corte encuentra que la vulneración ocurre, se hacen las siguientes precisiones, que deben tenerse en cuenta para este y todos los procesos ejecutivos, veamos:

Tal como quedó ampliamente planteado en las consideraciones generales de esta providencia, los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada, inclusive, que otros recursos de naturaleza pública, y por lo tanto sólo en circunstancias extraordinarias que la jurisprudencia constitucional ha determinado pueden llegar a embargarse y a utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica que la norma fundamental les ha asignado, a saber: la financiación de la prestación del servicio de salud a la población.

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro.

Podría decirse, entonces, que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones son una especie, distinta a su vez de aquella conformada por los rubros transferidos por la Nación en virtud del SGP. Ahora bien: aunque unos y otros gozan de especial protección constitucional en tanto recursos del sistema de salud, la distinción hecha resulta relevante justamente en razón al tratamiento dispensado por la jurisprudencia constitucional en lo que atañe a la aplicación del principio de inembargabilidad y sus excepciones.

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales.

Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes.

Sin embargo (...), posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.

En razón de este nuevo criterio, luego la Corte precisaría que el principio general de inembargabilidad se predica incluso frente a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP. (...)

En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.

Antes bien, acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.

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

Llegado este punto, para la Sala es necesario relievar que, si bien esta Corporación ha dicho que “los recursos del sistema de salud, cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, lo cual quiere decir que los dineros con los que las E.P.S. y las A.R.S. deben cancelar a las I.P.S. los servicios de salud prestados a sus afiliados, no pueden ser usados para un fin diferente”, también es cierto que esta Corte ha reconocido que la destinación específica de los recursos del SGSSS no alude solamente al acto médico.

En efecto, este Tribunal ha señalado enfáticamente que “es claro que por prestación del servicio de salud o de seguridad social en salud no puede entenderse únicamente la realización del acto médico sino también la ejecución de todos otros aquellos aspectos de prevención, administración de recursos, divulgación y promoción, entre otros, que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud.” Con esa misma orientación, la jurisprudencia constitucional tiene dicho que los denominados gastos administrativos u operativos de las EPS están comprendidos dentro de la destinación específica de los recursos del sistema de salud, toda vez que “sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.”

Desde tal perspectiva, y habiendo sido enterado oportunamente el Juez (...) sobre la singular naturaleza de los recursos que reposaban en la cuenta maestra de recaudo número 165004813 –como en efecto se le advirtió en virtud del oficio que sobre el particular le remitió en Banco AV Villas como destinatario de la orden, en acatamiento a lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., y en consonancia con lo certificado por la ADRES, la tesorería de Coomeva y más tarde la Superintendencia de Salud–, a lo que estaba llamado el juez por ley era a proceder a su inmediato desembargo de conformidad con el artículo 597 del C.G.P., **en vez de dar apertura a incidentes de desacato y responsabilidad solidaria contra la entidad bancaria y la ADRES e insistir obstinadamente en gravar aquellos recursos que, ya se sabía, correspondían a cotizaciones efectuadas por los afiliados a Coomeva EPS, apelando al simple argumento de que la cautela se justificaba en la medida en que lo que se buscaba era cancelar obligaciones derivadas de la atención médica brindada por las IPS ejecutantes a los pacientes.** (...)

“...a partir de una interpretación sistemática de los postulados trazados en la jurisprudencia constitucional, es razonable inferir **que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente del servicio de salud no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS**, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios. (...)

No desconoce esta Sala de Revisión la honda crisis denunciada por varias de las IPS ejecutantes, (...) en relación con la problemática estructural ocasionada por el incumplimiento generalizado en el pago de las obligaciones de muchas EPS (...). Es, sin lugar a dudas, una situación alarmante que compromete la marcha adecuada, eficiente y equitativa del sistema de seguridad social en salud, y que, por tanto, amerita toda la atención del Estado y una respuesta eficaz de las autoridades competentes, pues resulta completamente inadmisibile desde el punto

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

de vista constitucional la normalización de la cultura del no pago, máxime si se trata de créditos debidamente probados y en un ámbito de tan categórica importancia en el Estado social de derecho.

Sin embargo, la solución a tales escollos no radica en arrasar indiscriminadamente con los recursos inembargables y de destinación específica del SGSSS, contraviniendo el orden jurídico y poniendo en un peligro inaceptable el funcionamiento del sistema y, potencialmente, los derechos a la salud, a la seguridad social, a la vida y al mínimo vital de los usuarios, cuyo bienestar depende inexorablemente de que los recursos circulen efectivamente a través del aparataje institucional. (...)¹²

Volviendo sobre el caso que nos ocupa, tenemos que a favor de la sociedad MEDIIMPLANTES S.A., se decretó la medida cautelar de “embargo y retención de los dineros que bajo cualquier concepto o denominación financiera existan actualmente o a futuro, en favor de la demandada INSTITUTO DE NEUROCIRUGIA Y CIRUGIA DE COLUMNA DEL TOLIMA S.A.S (...), en las siguientes entidades: LA PREVISORA COMPAÑÍA DE SEGUROS, SEGUROS DEL ESTADO, AXA COLPATRIA, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES”, con un límite de (\$320.700.000).

Se recuerda también que mediante providencia del 22 de julio de 2021, se dispuso oficiar a la ADRES, “a efectos de **especificarle que lo que se cobra a través de este proceso ejecutivo, son facturas derivadas de la prestación de servicios de salud, por lo que se debe aplicar la excepción al principio de inembargabilidad...**”¹³

Pues bien, como la pluricitada entidad informó que los recursos o dineros que pudieran existir en favor del INSTITUTO DE NEUROCIRUGIA Y CIRUGIA DE COLUMNA DEL TOLIMA, “**ostentan la calidad de INEMBARGABLES**”, por tener una naturaleza y destinación específica dirigida a cumplir fines legal y constitucionalmente protegidos, asociados a la salud y seguridad social, y en obedecimiento a las serias advertencias del alto Tribunal Constitucional, el despacho valorando la claridad y contundencia del mismo, con el que también se desvirtúa la interpretación que venía haciendo carrera según la cual por basarse la ejecución en facturas cuya causa estaba asociada a la prestación de servicios de salud, existía – *según la interpretación del demandante*- una excepción al principio de inembargabilidad de los recursos de la salud, cuestión poco probable, pues señala el alto tribunal que de sus pronunciamientos no se desprende tal conjetura, habida consideración que las excepciones que pueden invocarse al referido principio lo son cuando de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia se trata, lo que aquí no ocurre.

En conclusión, si bien las medidas cautelares de embargo y retención de sumas de dinero son procedentes, se encuentra necesario, clarificar y sobre todo complementar sus alcances, para que los organismos del sector público, privado y financiero a los que se dispuso oficiar a través del auto del 25 de marzo de 2021¹⁴, tengan certeza de los límites y prohibiciones decantados en la Sentencia T-053 de 2022.

De otra parte y por sustracción de materia, surge necesario declarar improcedente el trámite incidental que contra los funcionarios adscritos a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, solicitó iniciar el apoderado de MEDIIMPLANTES S.A., “...por no acatar la orden” contenida “en el Auto del 22 de Julio de 2021, en el que se le insistió en que debía embargar los recursos de la demandada, INSTITUTO DE NEUROCIRUGIA DE COLUMNA DEL TOLIMA S.A.S., que sean administrados por la ADRES, **por darse dentro del plenario una causa de excepción a la inembargabilidad que en principio afecta tales dineros al hacer parte del SGSSS...**”¹⁵

De conformidad con lo anteriormente expuesto, el **JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA,**

¹² Sentencia T-053 de 2022

¹³ Véase PDF: “09ConcedeSolicitudInsistenciaMedida”

¹⁴ Véase PDF: “02AutoDecretoMedidas”

¹⁵ Véase PDF: “01EscritoIncidenteDesacato” – Carpeta: “C3Incidente”

PROCESO: EJECUTIVO
DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.
DEMANDADO: NEUROTOLIMA S.A.S.
RADICADO: 68001-3103-011-2021-00005-00

RESUELVE

PRIMERO: EJERCER CONTROL OFICIOSO DE LEGALIDAD al interior del proceso ejecutivo de la referencia.

SEGUNDO: DEJAR SIN VALOR Y EFECTO el auto de fecha veintidós (22) de julio de dos mil veintiunos (2021) y diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022), con los que se había ordenado insistir ante ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES, aplicar la excepción al principio de inembargabilidad, por estarse cobrando a través de este proceso facturas derivadas de la prestación de servicios de salud.

TERCERO: CORREGIR los alcances del auto de fecha veinticinco (25) de marzo de dos mil veintiuno (2021), clarificando que el embargo y retención de los dineros a favor del demandante MEDIIMPLANTES S.A. y en contra de INSTITUTO DE NEUROCIRUGIA Y CIRUGIA DE COLUMNA DEL TOLIMA S.A.S, debe en todo ajustarse a las previsiones establecidas en el artículo 594 del C.G.P. y demás normas concordantes lo mismo que a la Sentencia T-053 de 2022 de la Honorable Corte Constitucional.

*En consecuencia **SE ORDENA** para que por intermedio de la **Secretaría** del Juzgado se libren nuevos oficios a los destinatarios de dichas medidas, comunicándoles que el embargo y retención de los dineros a favor del demandante MEDIIMPLANTES S.A. y en contra de INSTITUTO DE NEUROCIRUGIA Y CIRUGIA DE COLUMNA DEL TOLIMA S.A.S, debe en todo ajustarse a las previsiones establecidas en el artículo 594 del C.G.P. y demás normas concordantes, **haciéndoles extensivo los límites y restricciones relativas a la inembargabilidad de los recursos destinados a la salud**, según lo considerado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-053 de 2022.*

CUARTO: RECHAZAR por sustracción de materia el incidente de desacato propuesto por MEDIIMPLANTES S.A., en contra de los funcionarios adscritos a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

LEONEL RICARDO GUARÍN PLATA
JUEZ

Para notificación por estado 067 del 16 de septiembre de 2022

Firmado Por:
Leonel Ricardo Guarín Plata
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Civil 011
Bucaramanga - Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **04436cd9b52e884ade665b31ac1f477549d3f78cf1d267f34ec4c6cd3eabff94**

Documento generado en 15/09/2022 11:29:48 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>