

JUZGADO QUINCE CIVIL DEL CIRCUITO. Barranquilla, seis (6) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Ref. Auto interlocutorio.

Proceso: Ejecutivo.

Dte. Sabbag Radiólogos S. A. y otros. (acumulados)

Ddo. Coomeva EPS S. A.

Rad. 080013153015 – 2018 – 00175 - 00

Procede el juzgado a pronunciarse sobre las solicitudes elevadas por el Ministerio de Salud y la Protección Social, el Procurador 13 Judicial II para asuntos civiles y la Administradora de los recursos de seguridad social en salud – ADRES.

La solicitud elevada por las tres entidades tiene como sustento el principio de inembargabilidad que ampara los recursos del sistema general de seguridad social en salud, por ello se atenderán en forma conjunta, dejando advertido lo siguiente:

Sea lo primero manifestar que a la demanda inicial promovida por la sociedad Sabbag Radiólogos S. A., se acumularon otras, formuladas por la Organización Clínica Bonnadona Prevenir S.A.S.; Clínica Centro S. A.; Pérez Radiólogos S.A.S.; Rehabilitdemos Ltda; Centro de rehabilitación integral de Sabanalarga – Ceris EU; Sais IPS S.A.S. y Unión Temporal Uci de la Sabana; Clínica La Asunción; Corporación Médica Salud Para los Colombianos Ltda; Medical Duarte ZF S.A.S.; Forpresalud IPS S.A.S.; Adriana Zableh Solano; Medicuc IPS Ltda; Ricardo Novoa Acevedo; Dumian Medical S.A.S. y Fundación Soma.

Al interior de cada una de las demandas acumuladas se dispuso el decreto de medidas cautelares, providencias que en su mayoría fueron recurridas o sobre las cuales se resolvieron solicitudes tendientes a obtener el levantamiento de los embargos y secuestros decretados; encontrándose actualmente debidamente ejecutoriadas.

Alcanzando ejecutoria los autos que decretaron el embargo y secuestro de bienes de la demandada, ninguna otra solicitud tendiente a obtener el levantamiento de las cautelas amparada en el principio de inembargabilidad resulta procedente; pues sobre ello el juzgado a proveído de manera reiterada, tanto a solicitud del extremo demandado como del procurador delegado que ahora interviene.

Basta con observar algunas de las providencias emitidas por el juzgado para dejar evidenciada la posición asumida por el juzgado respecto al denominado principio

de inembargabilidad, sus excepciones y la postura jurisprudencial adoptada por la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Barranquilla, la H. Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia y la H. Corte Constitucional. (ver autos del 15 de enero de 2019, 16 de mayo de 2019, 13 de febrero de 2020, entre otros).

Sumado a lo anterior, son reiteradas las acciones de tutela que ha instaurado la entidad demandada, algunos terceros y últimamente el Adres para obtener el levantamiento de las medidas cautelares decretadas al interior del proceso; solicitudes de amparo que amén de haberse declarados improcedentes en primera y segunda instancia, coinciden en señalar que la decisión censurada no resulta arbitraria o caprichosa, sino por el contrario, es apenas fruto de la interpretación que de la normatividad y la jurisprudencia constitucional que rige la materia.

Y es que para el decreto de medidas cautelares en el presente asunto, se tuvo en cuenta el precedente jurisprudencial que viene siendo decantado por la H. Corte Constitucional en sentencias C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras; al igual que el de la Sala de Casación Civil en providencias STC397-2018 del 7 de junio de 2018, más recientemente en STC3247-2019 del 13 de marzo de 2019 y la Sala Laboral de la misma Corporación en STL2960-2019 del 13 de febrero del año en curso.

Las providencias relacionadas son unánimes en señalar que los recursos que manejan las EPS si bien están amparados bajo el principio general de inembargabilidad, el mismo no resulta aplicable cuando se persigue el pago de obligaciones generadas de la prestación de los servicios de salud, consideración que es acorde con el postulado consagrado en el inciso final del parágrafo del artículo 594, tal como acontece en cada uno de los casos relacionados.

En los procesos y demandas acumuladas que se tramitan en contra de COOMEVA EPS S. A. en este despacho, se persigue el pago de obligaciones que tienen su origen en la prestación de los servicios de salud a personas afiliadas a dicha entidad, luego resulta improcedente invocar el principio de inembargabilidad para impedir el decreto u obtener el levantamiento de medidas cautelares y así fue indicado por el juzgado tanto a las entidades encargadas de ejecutarlas como en las providencias que han resuelto recursos y peticiones que sobre este particular han elevado la entidad demandada y el delegado de la procuraduría, a tal punto que en algunos casos se ha reiterado la misma línea argumentativa frente a lo repetido de sus solicitudes.

Las decisiones adoptadas al interior de los procesos también tienen sustento en lo que viene manifestando la H. Sala Civil del Tribunal Superior del distrito judicial de Barranquilla y para el caso, valga destacar los autos del 21 de junio de 2010, 3 de julio y 6 de noviembre de 2012, 9 de febrero, 5 de marzo de 2018 y mayo 29 de 2018, entre otros.

No resulta admisible afirmar que las cuentas embargadas son del ADRES pues éstas fueron aperturadas por la respectiva EPS para que se le girarán los dineros que la administradora de los recursos debe girar mensualmente, dineros que por demás tienen una destinación específica como lo es, la de cubrir la atención en salud de los afiliados, luego pensar que éstos resultan inembargables, desconoce el precedente jurisprudencial que consagró excepciones a dicho principio y de paso hacer gala a la cultura del no pago, morosidad y la mala administración que pugna entre las entidades promotoras de salud.

La embargabilidad de los recursos es asunto que viene previamente debatido y dilucidado al interior de cada uno de los procesos, mismos donde no es parte el ADRES, por ello al pretender obtener el levantamiento de una medida cautelar no solamente se abroga una competencia que no le asiste, sino que también carece de legitimidad para ello.

Ahora bien, la postura que viene adoptando el juzgado se compadece con el precedente vertical, tan así que recientemente en sentencia STC1339-2021 del 17 de febrero de 2021, Exp. 11001-02-03-000-2021-00285-00, la H. CSJ, señaló:

“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 párrafo 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 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 (...)”.

*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 blindo 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 (...)"

"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 acudir a los recursos de destinación específica (...)’.

4. Por tanto, el Tribunal acusado erró al confirmar la decisión del a quo de 28 de agosto de 2020 con la que se denegó la petición de que se instara al Adres para el cumplimiento de la medida cautelar ordenada, pues tal como se expuso es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, tal como lo concibió la Corte Constitucional en sentencia C-543/13 al precisar que la limitación en comento es inaplicable «respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)».

Lo esgrimido por el ADRES resulta improcedente para obtener el levantamiento de las medidas cautelares, habida cuenta que siendo los dineros recaudados de naturaleza pública y, por ende, pertenecientes al sistema general de salud; lo cierto es que deben ser girados a las EPS de acuerdo con el número de afiliados y con éstos se cubrirán los servicios que se presten a los mismos.

Bajo este contexto, resulta desacertado pensar que los dineros que administra Coomeva EPS S. A. en sus cuentas maestras resultan inembargables o que pertenecen al ADRES, dado que lo que surte entre una y otra entidad, no es cosa distinta al procedimiento de giros directos para cubrir la prestación del servicio de salud a sus afiliados, luego si con ocasión de tal atribución se generan obligaciones que resultan impagadas y la EPS no tiene ni genera recursos, conviene preguntar

¿De dónde se pagarán estas obligaciones si la eps no genera recursos y los que recibe del adres resultan inembargables?

En el orden expuesto, debe concluirse una vez más que la retención de los dineros que Coomeva tenga o llegare a tener en las cuentas del Banco Av Villas, provenientes del giro directo de los recursos del sistema general de seguridad social en salud – ADRES, pueden ser objeto de medida cautelar cuando con ello se persiga el pago de obligaciones generadas de la prestación del servicio de salud, tal como acontece en el presente asunto; pues siendo estos de destinación específica resulta con meridiana claridad que con ellos se asuma la cancelación de tales deudas.

Adicionalmente, conviene dejar evidenciado que en varios de los procesos se ha dictado sentencia anticipada y en uno de sus numerales, no solamente se ha ordenado requerir a las entidades encargadas de materializar las medidas cautelares para que pongan a disposición del juzgado los dineros retenidos, sino también la reiteración de que el principio de inembargabilidad no aplica en estos casos y se ha ordenado poner en conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud la existencia del proceso, las partes y su cuantía, previendo que eventualmente se ha incurrido en infracciones administrativas por el pago inoportuno de las obligaciones perseguidas, sin que a la fecha se tenga evidencia de que la entidad encargada de vigilar la gestión de la EPS haya adelantado averiguación alguna.

Y es que eventualmente pudiera existir, no solamente una infracción de tipo administrativo, sino también fiscal porque amén de haberse ordenado seguir adelante la ejecución, lo cual implica ratificar la existencia de las obligaciones, la EPS se verá avocada igualmente al pago de intereses; no obstante al parecer ello poco interesa a los órganos de control como la contraloría que remite circulares en la que sesgadamente interpreta el principio de inembargabilidad o la procuraduría, desconociendo de paso los reiterados pronunciamientos de las altas cortes sobre las excepciones al mismo, incluso por la hoy procuradora general cuando fungía como H. M. de la Corte Suprema de Justicia.

No se trata de cubrir la negligencia de las eps en asumir de manera oportuna el pago de las obligaciones que adquiere en virtud de la prestación de servicios de salud que suministran las ips y entidades demandantes a sus afiliados, tampoco de ir al extremo de validar un principio de inembargabilidad que no siendo absoluto presenta excepciones claramente definidas por la jurisprudencia, ya que con este proceder, amén de desconocerse el origen de las obligaciones perseguidas, se fomenta la cultura del no pago y de paso se pone en riesgo la continuidad del

servicio de salud que prestan estas instituciones a los afiliados de la eps, sin tener en cuenta que muchas de ellas se especializan en atención a pacientes con enfermedades catastróficas.

Sobra advertir que los lineamientos decantados por la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación no son obligatorios en las decisiones judiciales, en la medida que no se ajustan a los precedentes judiciales que sobre el asunto se han emitido y por ello, el delegado del Ministerio Público ha de atenerse a los pronunciamientos que el juzgado ha emitido con anterioridad al interior del proceso a instancias suyas.

Bajo el derrotero considerativo que viene propuesto, reiterará nuevamente el juzgado la improcedencia de las solicitudes objeto de estudio y ordenará poner en conocimiento nuevamente de la Superintendencia Nacional de Salud y de la Contraloría General de la República la existencia del proceso, las partes, la cuantía a efectos de que investiguen si eventualmente la eps ha podido incurrir en infracciones administrativas o fiscales en el manejo de los recursos recibidos del sistema general de salud.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

1. Declarar improcedentes las solicitudes elevadas por las entidades enunciadas al inicio del presente proveído.
2. Póngase nuevamente en conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud la existencia del proceso, las partes, la cuantía a efectos de que si lo estima procedente investigue, si eventualmente, COOMEVA EPS S. A. incurrió en infracciones administrativas en el manejo de los recursos recibidos del sistema general de salud al no pagar a los prestadores las obligaciones generadas en virtud de servicios de salud prestados a sus afiliados.
3. Póngase en conocimiento de la Contraloría General de la República la existencia del proceso, las partes, la cuantía a efectos de que, si lo estima procedente investigue, si eventualmente, COOMEVA EPS S. A. incurrió en infracciones fiscales o en un posible detrimento patrimonial en el manejo de los recursos recibidos del sistema general de salud al no pagar de manera oportuna a los prestadores las obligaciones generadas en virtud de servicios de salud prestados a sus afiliados.

4. Por secretaría elabórense y remítanse los oficios correspondientes con los anexos del caso.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

RAUL ALBERTO MOLINARES LEONES

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 015 DE CIRCUITO CIVIL DE LA CIUDAD DE
BARRANQUILLA-ATLANTICO**

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:

a0d81a1598c2f6157c4de032a48d507656e1d398e7ecc264d1bc772784dc589

6

Documento generado en 06/05/2021 02:32:58 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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