



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

RAD: 080013110003-2022-00428-00

PROCESO.: ACCION DE TUTELA

ACCIONANTE: CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI EPS ATLANTICO

ACCIONADOS: MINISTERIO DE SALUD NACIONAL (MINSALUD), LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES), LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD NACIONAL y LA ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA.

JUZGADO TERCERO DE FAMILIA ORAL DE BARRANQUILLA, DICIEMBRE SEIS (6) DE DOS MIL VEINTIDOS (2022).

1º. ASUNTO A DECIDIR

Entra esta agencia judicial a proferir fallo de primera instancia que en derecho corresponda dentro del trámite de acción de tutela instaurada por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI EPS ATLANTICO a través de apoderada judicial en contra del MINISTERIO DE SALUD NACIONAL (MINSALUD), LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES), LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD NACIONAL y LA ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA, por presunta vulneración de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y los principios constitucionales de LEGALIDAD, EQUIDAD e IMPARCIALIDAD.

2º HECHOS FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN

El accionante manifestó que "el día 1 de Septiembre de 2022 CAJACOPI EPS recibió por medio del correo electrónico notifica.judicial@cajacopieps.co la resolución No. 0447 de 31 de agosto de 2022 que libró mandamiento de pago, acto administrativo expedido por la gerente de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA doctora MARTHA MARIA VASQUEZ CORREA. Que dicho acto administrativo no fue precedido de unos requerimientos persuasivos de cobro lo que tomó por sorpresa a la EPS sin posibilidad de hacer alguna actuación o llegar a algún acuerdo de pago para que no se vieran afectados los dineros de la salud que fueron embargados por una funcionaria que no era la competente para decretar dicha medida, ni tampoco librar mandamiento de pago con que se dio inicio a proceso coactivo. Que los gerentes de las ESE por disposición legal no cuentan con la facultad excepcional de cobro coactivo para recaudar de manera rápida dineros que provengan, para el caso sub-lite, de contratos de prestación de servicios de salud por estar sometidos al derecho privado, en el que ambas partes compiten en igualdad de condiciones y se obligan al cumplimiento de cláusulas contractuales, en consonancia con lo que establece el artículo 5 parágrafo 1 de la ley 1066 del 2006. Por lo anterior nos encontramos frente a



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

una flagrante vulneración al derecho fundamental al debido proceso administrativo y al principio constitucional de la legalidad y seguridad jurídica, situación que nos coloca en desventaja frente a nuestro contratista (ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA) al constituirse juez y parte pasando por alto lo establecido en el ordenamiento jurídico colombiano. Que la respectiva ESE, además de no encontrarse legalmente habilitada para actuar coactivamente, viola el debido proceso de nuestra entidad al no acudir al JUEZ NATURAL, viola el principio de legalidad, equidad, imparcialidad, entre otros todos constitutivos del debido proceso. Ahora bien, no se puede pasar por alto señor juez constitucional que se nos adelante procedimiento de cobro equivocado y seguido por funcionario público incompetente por disposición legal, como se esboza en precedencia, pues si bien es cierto existen diferencias contractuales, estas deben dirimirse a través de los medios alternativos de solución de conflictos o ante un juez natural e imparcial en la jurisdicción ordinaria, pero nunca a través de la jurisdicción coactiva de la cual no se tiene la facultad. CAJACOPI EPS no pretende que se declare la nulidad de dichos actos administrativos pero sí que de manera transitoria y para evitar un perjuicio irremediable se suspendan los efectos jurídicos de la Resolución No. 0447 de 31 de Agosto de 2022 que libra mandamiento de pago, por haber sido expedidas por funcionario público incompetente por disposición legal. Además, ordenó medida de embargo y retención de dineros que se encuentran en cuentas maestras de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI ATLÁNTICO, las cuales el mismo ADRES ha certificado que son cuentas en la que todos los dineros que ingresan son a todas luces INEMBARGABLES”.

3º. PETICIÓN DEL ACCIONANTE

➤ Solicita el accionante tutelar los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y los principios constitucionales de LEGALIDAD, EQUIDAD e IMPARCIALIDAD.

En consecuencia, se sirva ordenar a la accionada que se declare incompetente para expedir actos administrativos dentro de procesos coactivos iniciados con la finalidad de recaudar dineros que provengan de contratos de prestación de servicios de salud. Así mismo dejar sin efecto jurídico la Resolución No. 0447 de 31 de Agosto de 2022 que libró mandamiento de pago y ordenar al representante legal de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA dar por terminado el proceso coactivo iniciado y ceñirse al procedimiento de cobro que corresponde.

4º DEL TRÁMITE DE TUTELA



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

Recibida la solicitud de amparo, esta fue admitida por medio de auto calendarado 3 de Octubre de 2022, dándosele el trámite previsto en el Decreto 2591 de 1991. Se dictó sentencia con fecha 18 de Octubre de 2022, la cual fue impugnada por la parte demandante y el H. Tribunal de este Distrito Judicial ordenó la nulidad de la sentencia por indebida notificación de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA y ordenó notificarla a los correos pertinentes.

4.1. De la respuesta de la accionada.

ADRES manifestó que debe declararse la falta de legitimación por pasiva de la acción de tutela de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, toda vez que esta entidad no tiene incidencia alguna en el presente asunto, puesto que la acción de tutela versa sobre el mandamiento de pago realizada por la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA A contra CAJACOPI EPS dentro de un proceso de cobro coactivo. Por lo que resulta evidente que la entidad no ha desplegado alguna conducta u omisión que haya vulnerado derechos fundamentales de la entidad accionante. Teniendo en cuenta que las Empresas Sociales del Estado E.S.E. son entidades descentralizadas que desarrollan en el giro ordinario de sus asuntos, funciones de gestión y no de autoridad semejantes a las de los particulares, con quienes compiten en igualdad de condiciones en la actividad que por excelencia desarrollan, la Corte consideró que no deben estar investidas de una atribución exorbitante que está ligada al concepto de imperio del Estado. Además, porque conferir dicha facultad excepcional a las E.S.E para hacer cumplir obligaciones, desarrollando actividades de gestión, viola el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, puesto que, se insiste, al hacer uso de esta prerrogativa, la ESE se atribuye una posición de privilegio sobre todas las demás Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS (públicas y privadas), violando el principio de igualdad (artículo 13 de la Carta). Por tanto, al adelantar por la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA un proceso de cobro coactivo sin competencia para ello, se configuraría la vulneración del derecho al debido proceso, pasible de amparo a través de la acción de tutela. En relación con los recursos públicos de salud, el artículo 63 de la Constitución Política establece la cláusula general de inembargabilidad; en particular, el artículo 48 ibidem establece que los recursos de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella, es decir, que los dineros que pertenecen a la seguridad social tienen la calidad de recursos de destinación específica. Solicita al H. Despacho DECLARAR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, pues de los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado resulta innegable que la ADRES no ha desplegado ningún tipo de conducta omisiva en el presente caso, y en consecuencia se solicita DESVINCULAR a la ADRES del trámite de la presente acción constitucional ya que no ha vulnerado derechos fundamentales del accionante. Adicionalmente, se solicita AMPARAR los derechos fundamentales de CAJACOPI EPS, respecto a la



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

medida decretada por ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA, por adelantar el proceso de cobro coactivo, ya que se demostró que carece de competencia para ello. Además que resulta necesario precisar de forma clara al H. Despacho la vía de hecho en la que incurrieron los accionados, al haber decretado el embargo sobre recursos depositados en cuentas, que si bien se encuentran a nombre de la EPS afectada, no son de su titularidad, sino por el contrario son del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los cuales como se expondrá a continuación gozan del atributo de inembargabilidad. DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD En relación con los recursos públicos, el artículo 63 de la Constitución Política establece la cláusula general de inembargabilidad; en particular, el artículo 48 ibidem establece que los recursos de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella, es decir, que los dineros que pertenecen a la seguridad social tienen la calidad de recursos de destinación específica. Por su parte, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 establece la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y la obligación de los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre las mismas, por lo que los recursos de dicho Presupuesto asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios y que son girados directamente a la ADRES por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que le corresponde administrar a esta Entidad, en virtud del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015, también son inembargables. Bajo dicho supuesto, sobre la destinación de los recursos de la Seguridad Social, el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, dispone que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella". Así mismo, el artículo 182 ibidem, respecto de los ingresos de las EPS señala que las cotizaciones que se recauden a través de éstas pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La SUPERSALUD contestó que la situación que genera la acción de tutela está basada en una actuación administrativa llevada a cabo por la entidad accionada, responsable de sus propias actuaciones y ante la cual existe la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria para resolver el conflicto o establecer una presunta extralimitación de funciones. En ese orden de ideas, la Superintendencia Nacional de Salud, no es competente para establecer si en efecto existe una extralimitación de funciones por parte de la entidad accionada, o un incumplimiento del contrato; por ello se solicita al Señor Juez desvincular a la Superintendencia Nacional de Salud de toda responsabilidad dentro de la presente Acción de Tutela, toda vez que la presunta vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la parte accionante no deviene de una acción u omisión de esta entidad.

El MINISTERIO DE SALUD contestó que esa cartera ministerial no ha vulnerado ni amenaza vulnerar los derechos fundamentales objeto de la presente acción de tutela por cuanto en ejercicio de sus competencias, es la institución encargada de dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, lo cual se desarrolla a través de la institucionalidad que comprende el sector administrativo, lo anterior, dado que en el marco de sus competencias legales da línea de política en materia de salud en Colombia, pero no es el encargado para dirimir las inconformidades que se presenten respecto a las decisiones proferidas por los Despachos Judiciales. Por lo anterior expuesto, este Ministerio no es la entidad competente para definir lo concerniente a la presunta violación de los derechos fundamentales del accionante; considerando que los hechos y pretensiones de la presente acción de tutela, no se encuentran dentro de la órbita de las funciones legales de este Ministerio, por tanto, no es la entidad encargada de dar trámite a las solicitudes del accionante; por lo cual solicita al Despacho declarar la improcedencia de la presente acción contra el Ministerio de Salud y Protección Social y en consecuencia exonerarlo de cualquier responsabilidad que se pueda llegar a endilgar, toda vez que no es la entidad encargada de realizar las actuaciones administrativas ni judiciales tendientes a resolver las pretensiones del accionante.

La ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA manifestó que mediante la Resolución No. 0447 de 31 de Agosto de 2022, libró mandamiento de pago a su favor, por la suma de UN MILLÓN CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$1.198.306), en el marco del proceso de cobro coactivo con radicado HSRGA-890102044. La ESE realizó el respectivo cobro persuasivo, donde se invitó a la ACCIONANTE a realizar el pago debido dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación. Dicho documento fue enviado mediante correo electrónico el día 4 de Agosto de 2022. Ante la renuencia al pago por parte del ACCIONANTE, la ESE procedió con el inicio del proceso administrativo de cobro coactivo. Es necesario aclarar que los gerentes de las ESEs sí cuentan con la facultad para adelantar procesos administrativos de cobro coactivo. Las actuaciones adelantadas por la ESE se han circunscrito a lo estipulado en el Estatuto Tributario y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. No hay vulneración alguna al derecho fundamental del debido proceso, en tanto el procedimiento adelantado por la ESE ha seguido todos los lineamientos estipulados por la ley y no se ha menoscabado en ningún momento la posibilidad de contradicción del ACCIONANTE. Además, no existe tampoco violación del principio de legalidad, ya que el gerente de la ESE sí cuenta con la facultad de ejercer el proceso administrativo de cobro coactivo. Se debe poner de presente que a la fecha no se ha decretado, ni hecho efectivo ninguna medida cautelar en contra de la ACCIONANTE en el marco del proceso de cobro coactivo con radicado HSRGA-890102044-4, por lo que no es cierto que la ESE haya embargado recursos inembargables, ni que haya obrado en contra de lo establecido en el artículo 594 del Código General del Proceso. Segundo, es importante aclarar que no todos los bienes inmersos en el sector salud son inembargables ya que se debe distinguir entre recursos de destinación específica y recursos de libre destinación. No todos los recursos administrados por las Entidades Prestadoras de Salud son



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

recursos públicos con destinación específica, en tanto dichas entidades cuentan con recursos de libre destinación, sobre los que no se predica el carácter de inembargabilidad. El legislador evidenció tal situación y, por lo tanto, ordenó a través del párrafo 1 del artículo 198 de la ley 100 de 1993, que los mismos deben ser manejados en cuentas independientes: "PARÁGRAFO 1º. Las Entidades Promotoras de Salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad." Las cuentas independientes a que hace referencia la norma anteriormente citada, se denominan cuentas maestras, generadas como una obligación por parte de todas las Empresas Prestadoras de Salud, para recibir los recursos públicos de carácter inembargable con que se financia el derecho a la salud de la comunidad, correspondiente a recursos del Sistema General de Participaciones con destinación específica a la salud o por el concepto de Unidades de Pago por Capitación -UPC, dineros que no pueden ser invertidos en asuntos diferentes al sistema de seguridad social. Por lo anterior, al momento de oficiar a las entidades bancarias, la ESE siempre adjunta CERTIFICACIÓN DEL ADRES (entidad responsable de la administración de los recursos fiscales y parafiscales de destinación específica) con las cuentas que poseen el carácter de inembargable, para que la entidad financiera se abstenga de practicar cualquier tipo de medida cautelar sobre estas. Sin embargo, vale recalcar que en el marco del proceso de cobro coactivo con el radicado HSRGA-890102044-4, no se ha practicado, ni decretado embargo alguno. Lo anterior es inclusive claramente evidenciable según lo dispuesto en la Resolución No. 0447 de 31 de agosto de 2022, aportada como prueba por la ACCIONANTE. Por todo lo expuesto solicitamos denegar esta acción de tutela, además porque no es el medio para que el accionante haga valer sus derechos, pues encontrándose el ejecutado debidamente notificado, debe este defenderse en el marco del proceso. En el caso concreto, la ACCIONADA formuló excepciones al mandamiento de pago, las cuales fueron resueltas mediante la Resolución No 0478 del 12 de Octubre de 2022. Se debe recordar al ACCIONANTE que contra dicha resolución procede interponer las excepciones consagradas en los artículos 830 y 831 del Estatuto Tributario, algo que fue informado a la entidad ACCIONANTE en la mencionada Resolución. Además, el artículo 834 del Estatuto Tributario consagra la posibilidad de interponer el recurso de reposición contra la resolución que decide las excepciones presentadas al mandamiento de pago. Pese a lo anterior, pasada la etapa para interponer las acciones y recursos que se tenían para aclarar la situación, se interpone este mecanismo póstumo, quedando claro señor juez de tutela que no se cumple el requisito de subsidiariedad de la tutela como mecanismo residual, sino que se buscó la utilización de este mecanismo de forma directa, por lo cual no está llamada a prosperar por este argumento.

5º. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

5.1. De la procedencia.- La acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario por el cual las personas pueden solicitar de los Jueces y Tribunales la protección inmediata de sus derechos fundamentales constitucionales cuando estos se vean amenazados o vulnerados producto de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los mismos particulares en los casos previstos en la ley.

También puede acudir a ella cuando no se cuente con otro medio de defensa judicial, o cuando se intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

5.2. De la competencia.- Por así disponerlo el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, éste juzgado es competente para conocer de la acción ejercida por el señor JESUS ALBERTO ARRIETA POLO, conforme a lo previsto en el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000.

6°. Marco Jurídico y Jurisprudencial

Antes de entrar a analizar el caso concreto, es preciso señalar que la Acción de Tutela está contenida en el art. 86 de la Carta Política que nos rige, desarrollada en el Decreto 2591 de 1991 y sus Decretos Reglamentarios. El art. 86 de la Constitución Política prescribe que el objeto de la acción de tutela es la protección inmediata y efectiva de los derechos de carácter fundamental cuando estos están siendo vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o determinados casos de particulares. Además, según el mismo artículo, esta acción sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de protección judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

La acción de tutela fue promovida por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI EPS ATLANTICO a través de apoderada judicial por considerar violados sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y los principios constitucionales de LEGALIDAD, EQUIDAD e IMPARCIALIDAD, una vez examinados los requisitos constitucionales y legales para la procedencia de la acción de tutela, se encontró que lo que pretende es que se ordene a la accionada que se declare incompetente para expedir actos administrativos dentro de procesos coactivos iniciados con la finalidad de recaudar dineros que provengan de contratos de prestación de servicios de salud. Así mismo dejar sin efecto jurídico la Resolución No. 0447 de 31 de Agosto de 2022 que libró mandamiento de pago y ordenar al representante legal de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA dar por terminado el proceso coactivo iniciado y ceñirse al procedimiento de cobro que corresponde.

Problema Jurídico Planteado.

Teniendo entonces como presupuestos básicos los anteriormente expuestos, se trata de determinar, en el caso analizado, si ¿se le vulneraron al



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

accionante los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y los principios constitucionales de LEGALIDAD, EQUIDAD e IMPARCIALIDAD al iniciar la gerente de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA proceso de cobro coactivo, librar mandamiento de pago en su contra y embargar y retener dineros que se encuentran en cuentas maestras?

7º. Caso Bajo Estudio.

En cuanto al cobro coactivo debemos decir:

El artículo 121 de la Constitución Política, sobre las funciones asignadas a las entidades del estado dispuso que "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley."

Ahora bien, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-666 de 2000 definió la jurisdicción coactiva como: "un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente, sin que medie intervención judicial, las deudas a su favor, adquiriendo la doble calidad de juez y parte, cuya justificación se encuentra en la prevalencia del interés general, en cuanto dichos recursos se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales".

En igual sentido, mediante Sentencia C-799 de 2003, con magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, dispuso:

"No sobra recordar que la jurisdicción coactiva es un "privilegio exorbitante" de la Administración, que le permite cobrar directamente, es decir sin intervención judicial, las deudas a su favor, y que se justifica en los principios de eficacia y celeridad de la función administrativa a que se refiere el artículo 209 superior. Privilegio que, de por sí, entrega a las autoridades un mecanismo efectivo y suficiente para lograr el pago de la multa, y que es una facultad extraordinaria que "va atada indiscutiblemente a los conceptos de imperio, soberanía, poder y autoridad".³

En efecto, la jurisdicción coactiva constituye una prerrogativa administrativa que hace que los procesos correspondientes sean de esta naturaleza y no procesos judiciales. Su objetivo es hacer efectiva la orden dictada por la administración, de cobro de una obligación monetaria a su favor⁴ y su fundamento jurídico radica en el principio de ejecutividad de los actos administrativos a que se refiere el artículo 64 del Código Contencioso Administrativo, según el cual "Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados."⁵ (Destacado fuera del texto)



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

La ley 1066 de 2006 en su art. 5 otorga la facultad de cobro coactivo y fija el procedimiento para las entidades públicas conforme se pasa a transcribir:

Artículo 5°. Facultad de cobro coactivo y procedimiento para las entidades públicas. Las entidades públicas que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado colombiano y que en virtud de estas tengan que recaudar rentas o caudales públicos, del nivel nacional, territorial, incluidos los órganos autónomos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución Política, tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivas las obligaciones exigibles a su favor y, para estos efectos, deberán seguir el procedimiento descrito en el Estatuto Tributario.

Parágrafo 1°. Se excluyen del campo de aplicación de la presente ley las deudas generadas en contratos de mutuo o aquellas derivadas de obligaciones civiles o comerciales en las que las entidades indicadas en este artículo desarrollan una actividad de cobranza similar o igual a los particulares, en desarrollo del régimen privado que se aplica al giro principal de sus negocios, cuando dicho régimen esté consagrado en la ley o en los estatutos sociales de la sociedad.

Parágrafo 2°. Los representantes legales de las entidades a que hace referencia el presente artículo, para efectos de dar por terminados los procesos de cobro coactivo y proceder a su archivo, quedan facultados para dar aplicación a los incisos 1° y 2° del artículo 820 del Estatuto Tributario.

En el caso sublite la gerente de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA está facultada para iniciar cobro coactivo, por lo que este reproche no prosperará.

En cuanto a los bienes inembargables:

De conformidad con el art. 594 CGP: 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.



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

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

Nuestra Jurisprudencia Nacional sostiene:

Algunas de las medidas cautelares presentan restricción constitucional y legal. Es así como el artículo 63 de la Constitución Política consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, desarrollado particularmente en el artículo 594 de Código General del Proceso, que enlista aquellos bienes que por su naturaleza son inembargables, encontrándose dentro de ellos los bienes de uso público y los destinados a un servicio público. En términos precisos, en materia de salud, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 señaló que “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”; norma sometida a control previo de constitucionalidad mediante sentencia C-313 de 2014; en ese mismo sentido, el artículo 2.6.4.1.4., del Decreto 780 de 2016, adicionado al Decreto 2265 de 2017 por el apartado 2º, refiere de igual forma la inembargabilidad de los recursos de la ADRES, y el artículo 21 del Decreto No. 028 de 2008 que determina los servicios que se cubren con recursos del Sistema General de Participaciones, como la salud, se tornan inembargables, con el fin de evitar situaciones que afecten la calidad y cobertura de estos servicios esenciales, derivadas de decisiones judiciales de embargo.

A la par de este marco normativo, la jurisprudencia de las altas Cortes, ha venido recabando que los recursos que pertenecen al Sistema General de Participaciones, son por regla general inembargables, dada la necesidad de preservar, defender y proteger los recursos financieros que se requieren para cubrir las necesidades esenciales de la población conforme a dicho principio,



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

se propende por una adecuada provisión, manejo y administración de los fondos básicos para la salvaguarda de derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado, razones de más, esgrimidas por las Cortes para legitimar la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud.

Pero con esa misma insistencia, la jurisprudencia ha referido que el principio de inembargabilidad sobre estos recursos no aplica de manera absoluta, debido a que existirán casos puntuales que ameritan su aplicación, en aras de evitar poner en riesgo principios, valores y derechos constitucionales de carácter particular. Así, en sentencia C-543 de 2013 precisó como excepciones: "(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas² (...)". "(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos³ (...)". "(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁴ (...)". **"(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)⁵ (...)"** (subraya fuera de texto). Pero esa cuarta excepción no se restringe a las obligaciones adquiridas por el Estado y enmarcadas en las otras excepciones, como lo interpreta el Juez de instancia, sino a la **posibilidad de embargar recursos provenientes del Sistema General en Participación direccionados a cumplir un fin específico –salud-, sea prestado por entidad pública o privada, cuando la obligación surge de la prestación de un servicio de esa naturaleza.** En la mayoría de los casos abordados por la Corte Suprema de Justicia, tanto en la Sala Civil como Laboral, se trata de acciones de tutela promovidas por entidades particulares en donde el tema central es precisamente la inembargabilidad de dichos recursos, concluyendo, que la medida se torna procedente, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente la actividad a la cual estaban destinados los recursos. 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 (STC14198-2019).

En **sentencia C-1154 de 2008 la Corte** precisó: "En las providencias referidas, esta Corporación aclaró que las reglas de excepción al principio de



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

inembargabilidad del Presupuesto eran aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

Al respecto, en la **Sentencia C-793 de 2002**, MP. Jaime Córdoba Triviño, se analizó el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación[52]. La Corte declaró la constitucionalidad de dicha norma, pero la condicionó precisando que si bien era válida la regla general de inembargabilidad, también debía proceder el embargo en casos excepcionales.”

Y más adelante agregó: “Siguiendo esta línea, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables[53]. La Corte insistió en que la regla general es la inembargabilidad, pero de nuevo aceptó el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general.”

Por su parte, en **sentencia STC3797 de 2018** la Corte Suprema recordó: Una de dichas excepciones es la concerniente con «la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo “(...) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (...)” [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]»

En el caso que nos ocupa CAJACOPI EPS en el numeral 4 de los hechos de la demanda admitió que los dineros que le están siendo cobrados por la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA, son por concepto de prestación de **servicios de salud**. Igualmente aportó la resolución N° 0447 del 31 de Agosto de 2022, por medio de la cual se libró mandamiento de pago y en ella la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA plasma: “obra en el despacho para su cobro por Jurisdicción Coactiva Administrativa crédito a favor de la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA. con NIT 890980727 en contra de C.C.F CAJACOPI ATLANTICO NIT 890102044 por la suma de UN MILLÓN CIENTO NOVENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (1.198.306) por concepto de venta de **servicios de salud** prestados.

Igualmente, la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA manifestó que a la fecha no se ha decretado, ni hecho efectivo ninguna medida cautelar en contra de la ACCIONANTE en el marco del proceso de cobro coactivo con radicado HSRGA-890102044-4, por lo que no es cierto que la ESE haya



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

embargado recursos inembargables, ni que haya obrado en contra de lo establecido en el artículo 594 del Código General del Proceso.

Sin lugar a dudas estamos verificando que la obligación que se reclamó a través del cobro coactivo tiene su origen en la prestación de servicios de salud por parte de la entidad accionada a la EPS accionante, lo que configura una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad de los activos del sistema general de participaciones. Y es que, pese a que el crédito perseguido no es de origen laboral, ni se pretende el pago de una sentencia judicial o de un título emanado del estado, no es menos cierto que, en el asunto, es plenamente aplicable la cuarta excepción establecida por la jurisprudencia, la que precisa que cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del sistema general de participación, es procedente la medida.

Entonces en el caso de marras los bienes pueden ser embargados, pues con la medida se pretende garantizar el pago de obligaciones, precisamente, en razón de los servicios de la misma naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS ejecutada. Encontrándose la medida cautelar de embargo dentro de las excepciones de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participación.

Conforme lo expuesto, no podemos hablar de vulneración de derecho alguno y menos cuando ni siquiera se ha decretado o hecho efectiva medida cautelar de embargo, como lo aseguró la ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA.

Congruente con lo expuesto, el Despacho considera que con fundamento al marco fáctico expuesto y las pruebas allegadas, resulta procedente no tutelar los derechos fundamentales alegados como vulnerados por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAJACOPI EPS ATLANTICO a través de apoderada judicial y contra EL MINISTERIO DE SALUD NACIONAL (MINSALUD), LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES), LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD NACIONAL y LA ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA y así se declarará en la parte resolutive.

En razón y mérito de lo expuesto el JUZGADO TERCERO DE FAMILIA ORAL DE BARRANQUILLA en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley y la Constitución,

R E S U E L V E

1.- **NO TUTELAR** los Derechos Fundamentales al DEBIDO PROCESO y los principios constitucionales de LEGALIDAD, EQUIDAD e IMPARCIALIDAD alegados como vulnerados por la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR



Consejo Superior de la Judicatura
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico
Juzgado Tercero de Familia Oral de Barranquilla

CAJACOPI EPS ATLANTICO a través de apoderada judicial contra EL MINISTERIO DE SALUD NACIONAL (MINSALUD), LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES), LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD NACIONAL y LA ESE HOSPITAL SAN RAFAEL DE GIRARDOTA, conforme a las motivaciones que anteceden.

2.- NOTIFICAR el presente fallo por el medio más expedito de conformidad con lo ordenado en el art. 30 del Decreto 2591 de 1.991.

3.- REMITIR a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnado el presente fallo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EL JUEZ,

GUSTAVO ANTONIO SAADE MARCOS

m.o.a.

Dic.6/22.

Juzgado Tercero de Familia Oral
de Barranquilla

Estado No. 212

Fecha: 7 de Diciembre de 2022

Notifico auto anterior de fecha
6 de Diciembre de 2022

Firmado Por:

Gustavo Antonio Saade Marcos

Juez

Juzgado De Circuito

Familia 003 Oral

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: **bdaafb9599edfc34d6584311dddef677ea947931d56dcf9aa0ef8c47d293c00**

Documento generado en 06/12/2022 02:35:02 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>