



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO
JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

Valledupar, 16 de febrero de 2024

Referencia: Proceso Ejecutivo Singular
Radicado: 20001 40 03 005 2020 00111 01
Demandante: CLÍNICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S.
Demandados: FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA S.A.
Decisión: *Revoca Parcialmente*

ASUNTO A RESOLVER

El despacho resuelve el recurso de apelación formulado por el apoderado judicial del extremo demandado contra el auto de 13 de julio de 2020, proferido por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Valledupar, mediante el cual se decretaron medidas cautelares contra la entidad demandada.

I. ANTECEDENTES

1. El Juzgado Quinto Civil Municipal de Valledupar, mediante auto de 13 de julio de 2020, decretó el embargo y retención de sumas de dinero legalmente embargable que tenga o llegare a tener FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA en cuentas bancarias en varias entidades financieras.

2. Frente a esa decisión, el vocero judicial de la FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTRA SOCIAL S.A., interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación a fin de que se revoque la decisión, o en forma subsidiaria se aclare que los recursos depositados en las cuentas maestras de la FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A., son de carácter públicos, en tanto pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud destinados a la prestación de los servicios de salud de los usuarios, por ende, no pertenecen a dineros que forman parte del patrimonio de la IPS, recalcando que la encargada de administrar los dineros de esas cuentas es la FIDUPREVISORA S.A., la Fundación únicamente apertura las cuentas en la entidad bancaria sin poder disponer de los dineros depositados para fines distintos a la atención en salud de los afiliados.

En respaldo de lo anterior, invocó la exegesis vertida en sentencia STL7435 de 2019 proferida por la Corte Suprema de Justicia y una providencia emitida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué de 28 de marzo de 2019, por medio de las cuales, se indicó la naturaleza inembargable de los dineros depositados en cuentas maestras aperturada por las IPS, afianzando que la única excepción a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud corresponde a los derechos laborales según lo dispuso la Corte Suprema de Justicia, en las sentencias STC5952 de 2018 y STL6996 de 2019.

3. Por auto de 07 de julio de 2022, el Juez Quinto Civil Municipal de Valledupar, resolvió mantener la providencia recurrida tras considerar que conforme a la jurisprudencia desarrollada en la materia, el principio de inembargabilidad no es absoluto ya que una de las excepciones se ciñe al cobro de títulos legalmente válidos y que recaigan sobre acreencias relacionadas con alguno de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico e indicó que en este caso las facturas allegadas con la demanda constituyen títulos legalmente válidos expedidos con ocasión a la prestación del servicio de medicina oftalmológica a los afiliados de la Fundación Médico Preventiva, lo que soporta por contera las medidas decretadas.

Señaló que en la providencia atacada se ordenó expresamente que la medida debía ser practicada únicamente sobre los recursos propios, si no existen o fueren insuficientes, sobre recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, si estos no fueren suficientes o no existieren, entonces, se aplicaría sobre los recursos destinados al sector salud, por encontrarse el asunto inmerso en las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de la salud al haber salido los recursos del Sistema General de Participación, y haber sido consignado a la IPS ejecutada.

II. CONSIDERACIONES

1. PROCEDENCIA DEL RECURSO

De conformidad a lo establecido en el numeral 8 del artículo 321 del Código General del Proceso, la providencia que resuelva sobre una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación en el efecto devolutivo, por lo tanto, resulta procedente para este despacho resolver de plano el recurso incoado por el ejecutado, de acuerdo al artículo 326 del C.G.P.

2. PROBLEMA JURIDICO

De acuerdo con los antecedentes relatados, el despacho procede a determinar si la cautela impugnadas por el extremo accionado se encuentra ajustada a la normatividad y la jurisprudencia vigente, o por el contrario, como lo sostiene la recurrente, deben ser revocadas dada la naturaleza de los bienes afectados con los embargos censurados.

3. REFERENTE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La normatividad vigente dispone como regla general la inembargabilidad de los recursos destinados a financiar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en este sentido la Constitución en su artículo 63 establece el carácter de *inalienable, imprescriptible e inembargable de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley.*

A merced del mandato constitucional las rentas y recursos incorporados al presupuesto nacional son inembargables, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 establece la prohibición

de la unidad de caja, determinando que *los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera. Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.*

Por su parte, el Decreto 28 de 2008 en su artículo 21 afianza la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones y previene a la judicatura en el decreto de cautelas que afecten dichos recursos, señalando que *para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.*

La Ley Estatutaria 1751 de 2015 por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 25 consagra la destinación específica de los recursos públicos que financian la salud advirtiendo que no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos en la constitución y la ley. A su turno, el artículo 594 del Código General del Proceso enlista los bienes que no podrán ser objeto de cautela, señalando en su numeral 1 *a 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.*

Por su parte, el Decreto 2265 de 2017, estableció en su artículo 2.6.4.1.4. que se hallan amparados por el principio de inembargabilidad los recursos públicos que financian la salud administrados por el ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto, a la luz del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015; en su artículo 2.6.4.1.5. alude a la destinación de los recursos de la seguridad social en salud precisando que son de naturaleza fiscal y parafiscal y por lo tanto no pueden ser objeto de ningún gravamen; al tiempo que en su artículo 2.6.4.2.1.2. contempla que el recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las EPS ante la ADRES, cuenta que debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS manejen los demás recursos.

En relación a los recursos del Sistema General de Participación en salud, la Corte Constitucional ha sostenido su carácter inembargable y su destinación exclusiva a

financiar los gastos del sistema de seguridad social en salud, sin embargo, también ha precisado las excepciones frente a la aplicación de medidas cautelares. En la Sentencia C-1154 de 2008 la Corte sobre la procedencia de embargos de dineros del Sistema General de Participaciones lo condicionó al *i) pago de acreencias para satisfacer créditos y obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; ii) pago oportuno de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; iii) cuando existan títulos emanados del Estado en los que se reconozcan obligaciones claras, expresas y exigibles siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable).*

Posteriormente, en Sentencia C-313 de 2014, la Corte enfatizó que *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.* Determinando que la inembargabilidad no opera como regla sino como un principio, por ende, no tiene un carácter absoluto al advertir que *(...) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...).*

Recientemente, el máximo tribunal constitucional en Sentencia T-053 de 2022 advirtió que *las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud se erigen como contribuciones parafiscales. Así lo ha señalado la Corte en reiterada jurisprudencia, pues constituyen un gravamen que se cobra a un grupo de personas afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, cuya destinación específica es financiar ese mismo Sistema, con fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad.* Por ello, refirió que los recursos que provienen de las cotizaciones al Régimen de Seguridad Social en Salud no son propios de las entidades que los administran, por tratarse de dineros públicos que tienen su destinación específica para la prestación del servicio público de salud. El carácter parafiscal *se predica tan solo los recursos provenientes de las cotizaciones, más no de los bienes y rentas propios de las entidades que prestan el servicio. Por ello la Corte ha distinguido entre los recursos parafiscales que administran las entidades del Sistema de Seguridad Social en Salud y su propio patrimonio y rentas, de suerte que el patrimonio propio de la EPS no tiene el carácter de recurso parafiscal.*

4. SOLUCIÓN AL CASO PARTICULAR

Una vez repasados los argumentos que soportan el recurso de apelación presentado en subsidio a la reposición desestimada por el *a quo*, se advierte que la decisión adoptada debe ser revocada parcialmente, como se explica seguidamente.

Sea lo primero advertir que el enunciado principal de la orden de embargo proferida por el *a quo* y contenida en el ordinal *QUINTO* del auto proferido el 13 de julio de 2020 se observa desprovista de la posibilidad de afectar bienes inembargables del sector salud, puesto que se señaló que el embargo decretado se orientaba a la retención de **saldos embargables** que tenga o llegare a tener la FUNDACIÓN MEDICO PREVENTIVA en las cuentas bancarias de ahorro, corrientes, CDT'S, fondo de inversiones y otros títulos crediticios en las distintas entidades financieras destinatarias de las medidas, lo que diluye un debate real en ese aspecto, puesto que en el fondo el fallador primario nunca cauteló bienes inembargables en la providencia recurrida.

Ahora, al revisar las prevenciones que ordena el *a quo* en ese mismo ordinal, resulta necesario revocar tales directrices pues resultan contrarias a los lineamientos jurisprudenciales que gobiernan la materia, tal como se explica a continuación.

En efecto, repasadas las diligencias se aprecia que el juez primario al proferir la orden de embargo ordena oficiar a los gerentes de las entidades financieras para que aplicaran la medida *primeramente sobre los recursos propios, sino existen o fueren insuficientes, sobre los recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, si estos no fueren suficientes o no existieren, entonces se aplicará sobre los recursos destinados al sector salud, por encontrarse este asunto inmerso en las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de salud, aclarando que, si los recursos embargados son producto de los últimos, se congelen 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, de conformidad con lo dispuesto con el señalado inciso 3º del Parágrafo del Artículo 594 de CGP.*; pero tales advertencias se distancian finalmente de la exegesis jurisprudencial examinada en este proveído, lo que impone se revoque lo resuelto en ese apartado de la decisión.

En respaldo de lo anterior, cabe precisar que a la luz de la jurisprudencia constitucional traída como soporte de la decisión, en el caso de marras no se puede predicar una excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, ni respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, puesto que la jurisprudencia ha sido clara en determinar los eventos que aplica la excepción, pero ninguno de ellos aflora en esta oportunidad, por cuanto: *i) no se trata de obligaciones derivadas de créditos de origen laboral, ii) no se persigue el pago de obligaciones impuestas en sentencias judiciales y iii) no se trata de títulos emanados del estado y/o de los entes territoriales en las que se reconozcan obligaciones claras, expresas y exigibles, ya que el litigio se suscita entre dos sociedades de carácter particular.*

Contrario *sensu*, las obligaciones perseguidas ejecutivamente por la CLÍNICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S. se encuentran contenidas en facturas de ventas producidas en el marco de la prestación del servicio de salud a los afiliados de la FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA con cargo a esta sociedad comercial de derecho privado, por ende, resulta procedente las medidas cautelares que pesen sobre sus recursos propios,

correspondiendo al operador judicial y a los entes bancarios oficiados sujetarse a las limitaciones impuestas por la ley y a la jurisprudencia para la afectación de los dineros que reposen a su nombre.

Dicho de otra manera, la cautela proferida no tiene la virtualidad de afectar en ninguna circunstancia recursos inembargables, ni los que emanen del Sistema General de Participaciones, ni los que tengan el propósito de financiar el régimen subsidiado en salud, tampoco aquellos denominados parafiscales o recursos públicos que financian el Sistema de Seguridad Social en Salud; pues se dirige exclusivamente frente a recursos propios de la entidad, de modo que la orden provista en sentido por el *a quo*, en el ordinal *QUINTO* del auto proferido el 13 de julio de 2020, debe ser revocado para que ajuste esas prevenciones a la exegesis vertida en sentencia T-053 de 2022 de la Corte Constitucional, acogida como soporte de esta decisión.

En conclusión, la orden de embargo decretada por el juez de primera instancia resulta procedente a fin de procurar la satisfacción de la obligación a cargo de la FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL y en favor de la CLÍNICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S., sin embargo, la prevención sobre la afectación de los recursos que deben acatar las entidades financieras oficiadas, no se acompasan con los lineamientos jurisprudenciales que rigen en la actualidad la materia, lo que conlleva a que exclusivamente sobre ese aspecto se revoque la providencia.

En virtud de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR PARCIALMENTE el ordinal *QUINTO* del auto proferido el 13 de julio de 2020, exclusivamente en el último párrafo correspondiente a las prevenciones a los gerentes de las entidades financieras, conforme a las consideraciones expuestas.

SEGUNDO. En su lugar, se ordena al juez de primer grado impartir a las entidades destinatarias de las medidas cautelares, las prevenciones acordes a las directrices jurisprudenciales recapituladas en este proveído.

TERCERO. Sin costas en esta instancia por haber prosperado parcialmente el recurso.

CUARTO. Devolver el expediente digital al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALVARO GONZALEZ ACONCHA
JUEZ