

SECRETARIA: Señora jueza, ingreso a su despacho el presente proceso ejecutivo radicado 2023-0008-00 conforme a su solicitud. Dentro del cual se decretó el día 8 de mayo de 2023, medida cautelar sobre los dineros por venta de servicios o por cualquier concepto que reciba la demandada ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSÉ DE TOLUVIEJO, identificada con el NIT N° 823.000.696-1, de las siguientes Empresas Promotoras de Salud: COOMEVA, MUTUAL SER, SALUD TOTAL, NUEVA EPS, COOSALUD, CAJACOPI, COMFASUCRE. Sírvase proveer Toluviejo, Sucre, Mayo 10 de 2023

WILLIAM CUELLO CÁRCAMO
Secretario.



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE TOLUVIEJO

Mayo diez (10) de dos mil veintitrés (2023)

REF. EJECUTIVO MENOR CUANTÍA

DEMANDANTE: DISTRIBUCIONES PROVEMEDICS S.A.S.

DEMANDADO: CENTRO DE SALUD SAN JOSÉ DE TOLUVIEJO E.S.E.

RADICADO: N° 2023-00008-00

Vista la nota secretarial pasa el Despacho a resolver, teniendo en cuenta que en el presente proceso efectivamente por medio de auto de 8 de mayo de 2023 el juzgado decretó el embargo y retención de los dineros por venta de servicios o por cualquier concepto dinerario que reciba la demandada, ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSÉ DE TOLUVIEJO, identificada con el NIT N° 823.000.696-1, de las siguientes Empresas Promotoras de Salud: COOMEVA, MUTUAL SER, SALUD TOTAL, NUEVA EPS, COOSALUD, CAJACOPI, COMFASUCRE. Limitando dicho embargo hasta por la suma de DOSCIENTOS DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$218.668.256,00).

Sin embargo, al estudiar la Sentencia de la H. Corte Constitucional T-053 de 18 de febrero de 2022, el juzgado cambiará su posición sobre inembargabilidad de recursos, teniendo en cuenta que según esta jurisprudencia aún siguen vigentes las excepciones a la regla de inembargabilidad de recursos.

1. ASUNTO A TRATAR

Lo es, decidir sobre la viabilidad o no, de decretar de manera oficiosa la ilegalidad del auto de fecha 8 de mayo de 2023, el cual decretó medida cautelar de embargo, teniendo en cuenta la Sentencia T-053 de 18 de febrero de 2022, proferida por la Corte Constitucional que trata sobre inembargabilidad de los recursos pertenecientes al SGSSS al tener una destinación específica y provenir de fuentes financiadas por el Estado.

2. CONSIDERACIONES

Es del caso dejar por sentado que mediante Circular CSJSUS22- de 12 de mayo de 2022 el Consejo Seccional de la Judicatura, actuando como órgano conductor a través del cual los diferentes Despachos Judiciales tienen conocimiento de la socialización de las diferentes órdenes emitidas por los altos tribunales, como aquellas disposiciones jurisprudenciales reguladas por la Corte Constitucional, en consecuencia remitió la Sentencia T-053 de 18 de febrero de 2022, proferida por la Corte Constitucional, sobre inembargabilidad de recursos provenientes del Estado, la cual en su ordinal SÉPTIMO solicitó al CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA divulgar dicha sentencia entre los juzgados 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.

3. ILEGALIDAD DE PROVIDENCIAS JUDICIALES

Sobre el tema, nuestro máximo Tribunal Constitucional a través de la Sentencia T- 274 del 2005, M.P., doctor Rodrigo Escobar Gil, hizo un análisis minucioso de la figura de la revocatoria de los Autos ilegales, también conocida como la Teoría del Antiprocesalismo, según la cual *“La actuación irregular del Juez, en un proceso no puede atarlo al mismo para que siga cometiendo errores, porque lo interlocutorio no puede prevalecer sobre lo definitivo”*¹.

La Corte Constitucional, en la providencia referenciada, señaló que a partir de la interpretación del artículo 309 del Código de Procedimiento Civil, hoy 285 del Código General del Proceso, *“la revocatoria de los autos interlocutorios ejecutoriados, de oficio o a petición de parte, no está prevista en el ordenamiento jurídico como fórmula procesal válida para que los jueces procedan a reformar lo decidido en estas providencias, ni siquiera en el término de ejecutoria de las mismas, lo cual no obra en perjuicio de las modificaciones que sean el resultado del trámite del ejercicio de los diferentes medios de impugnación”*.

En dicha providencia, la Corte es clara al indicar que *“no existen excepciones en la aplicación del principio de legalidad bajo la consideración de ningún criterio, de manera que “el proceso civil, como todos los trámites jurisdiccionales, está sujeto al principio de legalidad, por tanto, desde su iniciación las partes pueden valerse de los distintos mecanismos previstos en la ley para que el juez ajuste la forma a la establecida por ésta”*.

Pese a lo anterior, en esa misma providencia el H. Tribunal Constitucional, no desconoce que la Corte Suprema de Justicia, vía jurisprudencial, ha establecido una excepción basada en que los Autos manifiestamente ilegales no cobran ejecutoria y por consiguiente no atan al Juez, empero, es clara al indicar que *“la aplicación de una excepción de estas características debe obedecer a criterios eminentemente restrictivos, pues de no ser así, so pretexto de enmendar cualquier equivocación, el operador jurídico puede resultar modificando situaciones jurídicas constituidas de buena fe respecto de terceros con fundamento en las providencias judiciales y desconociendo con ello normas de orden público, así como el principio de preclusión de las etapas procesales. De manera que no cabe duda que de admitirse la aplicación de esta excepción, la misma sólo procede cuando en casos concretos se verifica sin lugar a discusión que se está frente a una decisión manifiestamente ilegal que represente una grave amenaza del orden jurídico y siempre que la rectificación se lleve a cabo observando un término prudencial que permita establecer una relación de inmediatez entre el supuesto auto ilegal y el que tiene como propósito enmendarlo”*. (Cursivas y subrayas nuestras).

Así las cosas, si bien para la Corte Constitucional, por regla general, al Juez no le es dable, bien sea de oficio o a solicitud de parte, revocar un Auto, -sin que medie el trámite de alguno de los mecanismos de impugnación o nulidades procesales-, so pretexto de corregir un error que pudo cometer en el trámite del proceso, admite la excepción establecida por la H. Corte Suprema de Justicia, en la Teoría del Antiprocesalismo, según la cual *“los autos manifiestamente ilegales no cobran ejecutoria y por consiguiente no atan al juez ni a las partes”*, sí y solo sí *“cuando en casos concretos se verifica sin lugar a discusión que se está frente a una decisión manifiestamente ilegal que represente una grave amenaza del orden jurídico y siempre que la rectificación se lleve a cabo observando un término prudencial que permita establecer una relación de inmediatez entre el supuesto auto ilegal y el que tiene como propósito enmendarlo”*³

¹ Corte Suprema de Justicia-Sala de Casación Civil, Sentencia del veintitrés (23) de marzo de 1981.

² Corte Suprema de justicia, Sentencia del veintiocho (28) de junio de 1979, citada en la Sentencia número 286 de esa misma Corporación, adiada veintitrés (23) de julio de 1987.

³ Sentencia T-1274 del 2005.

4. LEVANTAMIENTO DE EMBARGO DE RECURSOS DE LA SALUD

Así las cosas, examinado el expediente, el Despacho hará ciertas precisiones y cambios en lo referente al tema de medidas cautelares que venía registrando en los autos precedentes respecto al tema de la inembargabilidad de algunos bienes y rentas de las entidades públicas, siendo principio constitucional (Artículo 63 y 72 CN), y teniendo como finalidad la protección de los recursos del Estado y asegurar el cumplimiento de los cometidos estatales.

La Constitución Política, en el artículo 63 dispone que, "*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*"

La Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 25, regula el derecho fundamental a la salud, establece 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*". Así pues, el ordenamiento jurídico indica expresamente que los recursos públicos que financian la salud ostentan el carácter de inembargables.

Ahora bien, los recursos inembargables están determinados expresamente por la ley, y entre ellos se encuentran los provenientes del sistema general de participación y los del sistema de seguridad social en salud, tal y como se señalará a continuación:

El Código General del Proceso, que entró a regir el 1 de enero de 2016, estableció de forma expresa en el numeral 1 del Artículo 594, que son inembargables los recursos del sistema general de participación, así como los de la seguridad social, señalando:

"Bienes inembargables: Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en las 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**" (negrilla fuera de texto).*

Es claro entonces, que los recursos girados por la nación para determinado sector, tienen una destinación específica, razón por la cual, se dispone su inembargabilidad para que no sean utilizados en obligaciones distintas de las que a ellas refiere la disposición o utilizarse desproporcionadamente aun cuando sean del mismo sector.

Ahora bien, la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, no era absoluta, desde tiempo atrás la jurisprudencia había establecido algunas excepciones a ello, bajo la interpretación de varias sentencias entre ellas, la sentencia C-103 de 1994 proferida por la Corte Constitucional, indicando tres excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos que provengan del Sistema General de Participación y destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, esto es, que es procedente el decreto de cautelas sobre dichos rubros cuando quiera que: **(i)** se pretendan satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral⁴, **(ii)** pago de obligaciones establecidas en sentencias judiciales⁵, **(iii)** o el cumplimiento de obligaciones que se originen en títulos emanados del estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, siempre que éstos tengan "(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable, y saneamiento básico)..."

No obstante, de manera reciente la Corte Constitucional hizo uno nuevo pronunciamiento sobre el embargo de recursos de la salud (**T – 053 de 2022**), reiterando 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 y por ello estos no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago*

⁴ Sentencia C-546/92.

⁵ Sentencia C-354/97.

a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios”. Por lo que tras al analizar la misma se puede llegar a las siguientes conclusiones:

En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional hizo un extenso estudio sobre su jurisprudencia relacionada con las medidas cautelares sobre recursos que por regla general son inembargables por hacer parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Participaciones. **Al final de su análisis, esa Corporación terminó concluyendo de una forma muy clara que la única excepción vigente a la regla de inembargabilidad es el pago de acreencias laborales reconocidas mediante sentencia judicial siempre que la respectiva entidad no cuente con recursos propios para sufragar la respectiva providencia condenatoria.** En efecto, nuestro máximo órgano constitucional sostuvo de manera textual que:

“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 –como se vio ut supra–, 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.

Lo anterior fue ratificado más recientemente cuando, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud, este Tribunal señaló que la aplicación del principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud “deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia”, remitiéndose entonces a lo decidido en el fallo de control abstracto que, a manera de criterio hermenéutico de armonización, precisó que era factible embargar los recursos de destinación específica del SGP para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia si y solo si se verificaba que para asegurar la cancelación de dichos créditos resultaban insuficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

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.

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”.

Se debe precisar que si bien esta tesis pugna con lo que ha venido exponiendo la Corte Suprema de Justicia desde el año 2019 en su jurisprudencia en sede de tutela, lo cierto es que la Corte Constitucional es nuestro órgano de cierre en sede constitucional y además, la decisión es más reciente.

Lo reseñado hasta el momento implica un cambio en la posición de este juzgado, quien venía aplicando las cuatro excepciones contempladas hasta el momento.⁶ Así, en este caso, y en lo sucesivo, se realizará el examen respectivo de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional T 053 de 2022 para determinar si en cada caso concreto se cumple o no con lo dispuesto por esa colegiatura.

Vale la pena aclarar que los criterios señalados por la máxima autoridad constitucional se verificarán indistintamente si la medida recae sobre recursos que provengan de empresas promotoras del servicio de salud (EPS) o de instituciones prestadoras del servicio (IPS), o Empresas Sociales del Estado prestadoras de salud (ESE), pues lo único que se tendrá en cuenta es si los recursos pertenecen o no al Sistema General de Seguridad Social en Salud. A la par de ello, también merece puntualizar que los acreedores pueden perseguir el patrimonio de entidades de salud que no guarden relación con los recursos recién mencionados, pues la sentencia transcrita no limita la posibilidad que el patrimonio particular de este tipo de instituciones pueda servir como garantía para el cumplimiento de sus obligaciones.

En desarrollo de lo anterior, se observa que los créditos cobrados por las partes en este asunto son de naturaleza civil, no son acreencias laborales y no se encuentran reconocidos en sentencias judiciales, pues son deudas adquiridas por la ESE demandada y nacientes en títulos valores aceptados por esta. Por ello, se descarta que este caso se pueda encuadrar en la excepción a la regla de inembargabilidad, la cual exige que la obligación que se pretenda exigir sea de naturaleza laboral y se encuentre reconocida en sentencia.

Establecido esto, se aprovecha esta oportunidad para levantar la medida de embargo decretada en este asunto en el ordinal SEGUNDO del auto del 8 de mayo de 2023, sobre los recursos que la jurisprudencia anterior permitía ser objeto de cautela, porque estaban entre las reglas de inembargabilidad que antes se contemplaban. Dejando sentado una vez más que el cambio criterio se hace de acuerdo con la sentencia de la Corte Constitucional T 053 de 2022, que define el tema de la inembargabilidad de algunos bienes y rentas de las entidades públicas, por hacer parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Participaciones.

De manera que se ordenará levantar la cautela decretada en el ordinal SEGUNDO del auto de fecha 8 de mayo de 2023, sobre los dineros por venta de servicios o por cualquier otro concepto dinerario reciba la demandada ESE CENTRO DE SALUD SAN JOSÉ DE TOLUVIEJO, de las siguientes Empresas Promotoras de Salud: COOMEVA, MUTUAL SER, SALUD TOTAL, .NUEVA EPS, COOSALUD, CAJACOPI, y COMFASUCRE.

Lo anterior, teniendo en cuenta que resulta claro que lo que paga dichas entidades a la demandada, corresponde a recursos de salud.

Bajo el contexto anterior, se tiene que determinar por este estrado judicial, que se configura una ilegalidad que amerita ser subsanada de manera oficiosa, de conformidad a la jurisprudencia en cita.

Por tanto, se decretará la ilegalidad de los ordinales SEGUNDO y TERCERO del auto de 8 de mayo de 2023, en consecuencia déjese sin efecto alguno la medida cautelar decretada. Y se dejarán incólume el ordinal primero de dicha providencia.

Se deja sentado que dicho auto (8 de mayo de 2023) al día de hoy no alcanzó a ser ejecutoriado y que no se elaboraron ni mucho menos se enviaron los oficios a las diferentes EPS.

Sin más consideraciones, se

⁶ “(i) Si se pretende satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral⁶, pagar obligaciones establecidas en sentencias judiciales⁶, o cumplir con obligaciones que se originen en títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible^{6,6} o (ii) Si la deuda reclamada tiene como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”⁶.

RESUELVE:

DECRETAR la ilegalidad de los ordinales SEGUNDO y TERCERO del auto del 8 de mayo de 2023, en consecuencia, queda sin valor alguno la medida cautelar decretada. Y el ordinal primero de dicho proveído quedará incólume, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

Se deja constancia que no se enviaron los oficios a las diferentes EPS.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARMEN CECILIA CARRILLO ANAYA
JUEZ

**JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL
DE TOLUVIEJO-SUCRE**

**Providencia notificada a través de
estado N°67 de fecha 11 de mayo
de 2023**

WILLIAM RAFAEL CUELLO CÁRCAMO
Secretario

Firmado Por:

Carmen Cecilia Carrillo Anaya

Juez

Juzgado Municipal

Juzgado 01 Promiscuo Municipal

Tolu Viejo - Sucre

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: **8693af7c7b2c61447b21a32cf94657f19a17862240fb6c2f1242d5fb0c14ec73**

Documento generado en 10/05/2023 04:26:45 PM

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