

TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN
SALA DE DECISIÓN CIVIL

MAGISTRADA SUSTANCIADORA
ALBA LUCÍA GOYENECHE GUEVARA

Bogotá D. C., once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2.023).

□

Radicación	05001-31-03-010-2022-00208-01
Proceso	Ejecutivo (acumulación)
Demandante	Eve Distribuciones S.A.S.
Demandado	Entidad Promotora De Salud Servicio Occidental De Salud S.A. EPS SOS S.A.
Tema	Apelación auto que no accede a decretar medidas cautelares
Decisión	Confirma
Rdo. interno	93-23
Providencia No.	180-23

I. ASUNTO A RESOLVER

Decídese el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante, contra el auto proferido el 5 de septiembre del año en curso por el Juez Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín.

ANTECEDENTES

1. Mediante la decisión censurada, el juez de primera instancia negó el decreto de medidas cautelares sobre dineros de la EPS demandada, depositados en sus cuentas maestras o que hagan parte del Sistema General de Participaciones, petición que ha elevado la sociedad ejecutante en anteriores ocasiones.

La parte actora insiste en que su solicitud de cautelares se encuentra enmarcada en una excepción frente a la regla general de inembargabilidad de las cuentas del Sistema General de Participaciones, de los recursos de la seguridad social, pudiéndose embargar incluso las cuentas maestras de la EPS acá demandada, así como los dineros del ADRES, siempre que hayan surtido el proceso de

compensación y se encuentren en las cuentas maestras “pagadoras” y no “recaudadoras”.

2. Inembargabilidad de los recursos de la salud. Es amplia y prolija la jurisprudencia que se ha ocupado del presente tema.

Por ello, resulta apropiado citar una de las sentencias recientes, proferida por la Corte Suprema de Justicia en acción de tutela STC3044 de 2023, M.P. Dr. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo, que compensa lo dicho en las Altas Cortes, tanto la Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia, por la claridad con que asume el análisis:

“...es la Corte Constitucional quien ha definido la línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008, C-539 de 2010. C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

“... la Corte Constitucional en Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013, Art. 21 del Decreto 028 de 2008, ha desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

“Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con “(...) la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (...)”, en sentencia C-543 de 2013, prohijó la **posibilidad de perseguir bienes inembargables** con el propósito de lograr **“(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁵ (...)”**. **“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos (...)”**. **“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁷ (...)”**. En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así: **“(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)”** ...

“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 5949, precepto sobre el cual la Corte Constitucional (Sentencia C-354 de 1997) “Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] y que transcurridos 18 meses después de que Zellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)”.

“... Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 “(...) [S]e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito

ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses (...).”

“...Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. (...) Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa...”

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

“...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 blindó 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 (...)”.

“(...)”.

“Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente: ‘De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’. En relación con dicho precepto superior la Corte Constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social (...)’.

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular

que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo (...).

“(...) Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (...).

“...Conforme a lo discurrido en precedencia, **se concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros. Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.**

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

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

“4.2. Bajo ese horizonte, **se reitera, es posible perseguir bienes inembargables, pertenecientes al Sistema General de Participaciones, con el propósito de lograr «(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas..»;** «(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos..»; «(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa... Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992 16 Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. “Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...).

“... y «(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)**”. (Resaltado fuera de texto).

Es claro entonces para la Sala que si bien, los recursos públicos destinados a la salud son inembargables, por todas las razones expuestas en la sentencia citada, no es absoluto. Es un principio que admite excepciones como las señaladas.

3. Caso concreto. La ejecutante en demanda acumulada EVE DISTRIBUCIONES S.A.S., informa que prestó servicios médicos y hospitalarios, para la atención de pacientes usuarios de la demandada, los cuales están detallados en las facturas pendientes de pago que son base de la ejecución.

En diferentes escritos ha solicitado el embargo de *“todos los dineros, créditos y/o títulos, que bajo cualquier concepto financiero existan ahora o a futuro, en favor de la demandada, SOS EPS SAS, en las siguientes entidades:*

“a.- BANCOLOMBIA; BANCO DE BOGOTA; BANCO DE OCCIDENTE; BANCO

“b.- ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, sobre los dineros que debe girar, DESPUES DE HABER SURTIDO EL PROCESO DE COMPENSACION, ante la demandada SOS EPS SAS... Toda vez que si bien, la ley prohíbe a las EPS hacer unidad de caja, y deberían manejar sus dineros en cuentas distintas a las maestras luego de surtido el proceso de compensación, mantienen la totalidad de sus dineros en las CUENTAS MAESTRAS de recaudo y de pago, para evadir los embargos que a sus demás productos financieros no tienen ningún efecto, al tener siempre saldo en ceros.

Invoca el demandante *“... el fundamento legal de excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos de la seguridad social, esto es, que en el presente caso se pueden embargar las cuentas maestras de pago de la EPS demandada, así como los dineros que le administra la ADRES, después de compensado, toda vez que estamos frente al cobro de FACTURAS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD a favor de los afiliados de la EPS demandada”.* (Archivo 001, carpeta medidas acumulación. C3. Acumulación Eve Distribuciones. 01Primera Instancia)

Ciertamente, como lo afirma la parte actora, es viable aplicar las excepciones ya mencionadas, en tratándose del cobro por servicios de salud. No obstante, es evidente que no ha sido leída correctamente tal posibilidad en cuanto que, previo a verificar que se está frente a un servicio como el de salud, es preciso que se esté frente al cumplimiento de alguna de las excepciones, es decir que debe cumplirse en primer lugar alguno de los siguientes tres eventos: **satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; pago de sentencias judiciales para garantizar**

la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos; y, la extinción de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Si se configura una de las tres causales, es viable aplicar las excepciones **respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)**, siempre y cuando no existan situaciones que lo impidan, como las mencionadas en la jurisprudencia citada.

4. Auto apelado. El juzgador de primera instancia, no cerró definitivamente la posibilidad de decretar las medidas cautelares reclamadas, pues encuentra que las obligaciones reclamadas derivan de servicios prestados por salud. De manera acertada puso de presente que hasta tanto se configure el segundo de los eventos que permiten la excepción a la inembargabilidad, es procedente acceder a su petición.

Y como en este caso aún no se cuenta con una sentencia en favor del acreedor y en contra de la EPS demandada (única causal que se puede dar en este caso), que la obligue al pago de las obligaciones contenidas en las facturas que se ejecutan, no es viable, entrar a aplicar la excepción tantas veces invocada, si ello es legalmente posible.

CONCLUSIÓN

En consecuencia, no hay lugar a revocar la decisión censurada por el extremo pasivo, dado que atendió la situación fáctica obrante para su momento en el expediente, lo que condujo a que el a quo considerara que no es procedente ordenar las medidas cautelares reclamadas, hasta tanto se cumpla el presupuesto que hace posible decretarlas de manera excepcional.

En tal virtud, será confirmada la decisión motivo de alzada.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN**, en Sala Unitaria de Decisión Civil, por autoridad de la ley y en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR el auto proferido el 5 de septiembre del año en curso, por el Juez Décimo Civil del Circuito de Oralidad de Medellín.

SEGUNDO. - En firme lo aquí resuelto, vuelvan las diligencias al Juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase,

ALBA LUCÍA GOYENECHÉ GUEVARA

MAGISTRADA

Firmado Por:

Alba Lucía Goyeneche Guevara

Magistrada

Sala Civil

Tribunal Superior De Medellín - Antioquia

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: **cdd586e10b2beaa37ba2b56b2b490f9bb09480a8a3fca563e75b43f3b7be85c7**

Documento generado en 11/10/2023 02:10:04 PM

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