"Al servicio de la justicia
y de la paz social"
MAGISTRADA: PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA

A - 156
Procedimiento: Ejecutivo
Demandantes: Sindicato Antioqueño de Anestesiología –Anestesiar-
Demandados: Clínica Oftagmologica Laureles S.A. –CLODEL-
Radicado Único Nacional: 05001 31 03 018 2022 00219 01
Procedencia: Juzgado Dieciocho Civil del Circuito de Oralidad de Medellín
Asunto: Confirma decisión apelada

Medellín, veintinueve (29) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

ANTECEDENTES

Mediante auto del 10 de agosto de 2022, el Juzgado Dieciocho Civil del Circuito Oralidad de Medellín decidió, al interior del presente asunto, levantar el embargo que había decretado el 6 de julio de la misma anualidad "*sobre los créditos y contratos que la Clínica Oftalmológica Laureles S.A.–CLODEL-(Nit. 800036229-7), tenga con la EPS Sanitas y la Nueva EPS, medidas que habían sido comunicadas mediante oficios 0955 y 0957 del 7 de julio de 2022"* Lo anterior por virtud de la respuesta dada por las EPS oficiadas, donde informaron la imposibilidad de acatar la medida, porque afecta recursos del Sistema General de Seguridad Social.

DE LA IMPUGNACIÓN

El Sindicato Antioqueño de Anestesiología –Anestesiar-, por intemedio de su vocero judicial, interpuso recurso de apelación aduciendo que con las medidas cautelares aludidas se pretende la satisfacción de obligaciones relativas a un contrato sindical de naturaleza laboral colectiva, de ahí que los dineros adeudados por la demandada, representados en las facturas 20367, 20479, 20642 y C34, den lugar a la aplicación de dos excepciones a la

inembargabilidad, esto es las consistentes en: (i) obligaciones derivadas de derechos laborales y (ii) estar contenidas en títulos del Estado.

Para resolver se exponen las siguientes

CONSIDERACIONES

Preliminarmente es preciso acotar que de conformidad con el numeral 8 del artículo 321 del CGP, el auto que resuelve sobre una medida cautelar es apelable y, en tal sentido, es dable desatar la segunda instancia.

Descendiendo al tema objeto de la inconformidad, no concita duda que el ordenamiento jurídico contempla en diferentes disposiciones normativas mandatos de orden Constitucional y Legal[1] que se perfilan a la protección de los recursos destinados a los servicios públicos de la salud y seguridad social, todas ellas encaminadas a que el Estado esté en la posibilidad de garantizar el cumplimiento de sus fines esenciales y la satisfacción de los servicios que son de interés general. Particularmente, el numeral 1 del artículo 594 del CGP, prescribe que son inembargables "*1… las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social."* Sin embargo, dicho canon debe armonizarse con la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, como quiera que la inembargabilidad deriva del origen y la destinación de los recursos, no de la condición de prestadora o promotora del servicio de Salud, en tanto que las IPS y las EPS no solo perciben recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud –SGSSS- y el Sistema General de Participación –SGP-, sino también, de otras actividades que les resultan lucrativas. Al respecto ilustra, *mutatis mutandis*, la sentencia C 064 de 2008 de la Corte Constitucional:

> "La Corte Constitucional ha diferenciado entre los recursos del sistema de seguridad social y aquellos que generan renta para las entidades que hacen parte del sistema, explicando que estos últimos pueden ser gravados por cuanto no están destinados de manera específica a la

[1] Cfr. Constitución Política de Colombia, artículos 2, 48, 49, 356 y 366. Ley 100 de 1993, Decreto 111 de 1996, Ley 715 de 2001, Decreto Ley 28 de 2008, Leyes 1438 de 2011, 1564 de 2012, 1715 y 1753 de 2015, el Decreto 2265 de 2017 y las Leyes 1955 y 1966 de 2019.

> seguridad social (…) La Corte considera que los recursos propios de las E.P.S. y ARS producto de sus ganancias, de los contratos de medicina prepagada, publicidad y demás actividades son ingresos que pueden ser gravados **ya que específicamente esos dineros no son de la seguridad social.** Esta tesis la ha sostenido la Corte en múltiples oportunidades, en la medida en que éstos, al no ser recursos del sistema **sino propios de la actividad mercantil de estas entidades, no llevan implícita la destinación específica dirigida específicamente hacia la protección de la salud**."

Y en sentencia C 262 de 2013 indicó:

> "…es legítimo desde el punto de vista constitucional que los particulares que participan en el sistema de salud sean recompensados por los gastos de administración en los que incurren y perciban una utilidad razonable…" y que "[d]icho beneficio económico –utilidad-, por su propia naturaleza, hace parte de los recursos propios de la EPS y, en consecuencia, es de libre destinación"

Asimismo, es inexcusable determinar en qué eventos y condiciones se estructuran las excepciones jurisprudencialmente aceptadas frente al principio de inembargabilidad, especialmente cobra valor lo disertado en la sentencia T-053 de 2022, donde el Alto Tribunal conminó a los jueces de la República a tener en cuenta los parámetros establecidos en dicho proveído a la hora de resolver sobre la imposición de medidas cautelares respecto de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En compendio, explicó la Corte:

> "Si bien la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud no es un principio absoluto, ha sido esta propia Corporación la que, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En ese sentido, si el alcance del citado principio…es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, **a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud**

termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior.

(…)

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, **implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones**, **pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro.**

(…)

En efecto, 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.**

(…)

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[2] recaudados por las EPS, la

---

[2] Cfr Sentencia T-053 de 2022: "acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores

jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.

(negrita fuera de texto original)

De acuerdo a los apartados jurisprudenciales que vienen de citarse es viable deducir como premisas: **(1)** Las ganancias obtenidas por las promotoras y prestadoras del servicio de salud, con ocasión de la actividad mercantil que desarrollen son recursos propios y, por lo tanto, son pasibles de ser afectados con medidas cautelares; **(2)** Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP- son inembargables, salvo cuando se trate de obligaciones de índole laboral, reconocidas mediante sentencia y que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad deudora; **(3)** Los pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS- por cotizaciones al sistema son inembargables, sin que de estos pueda predicarse excepción alguna.

Ahora, la embargabilidad subyace en que se establezca con total claridad el origen de los recursos, pues será a partir de la información que sobre ese punto se recabe que podrá el juez decidir si accede al decreto de la medida y/o mantiene el mismo según alguna excepción a la inembaragabilidad que le haya sido informada por el receptor de la ordena cautelar. Memórese que conforme al parágrafo del artículo 594 del CGP "*[l]os 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".* Empero, cuando las medidas cautelares se decreten sin que de forma antelada el juez determine si la misma recae sobre recursos inembargables, podrá el

---

que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica."

destinatario rehusarse al acatamiento de la medida, pero informando de tal circunstancia a la autoridad que la decretó, quien "*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*."

Siguiendo el contexto descrito, la importancia de salvaguardar los recursos públicos de la salud y la seguridad social, impone que el juez deba observar con detenimiento la viabilidad de las solicitudes cautelares que eventualmente puedan afectarlos, pudiendo incluso valerse de las pruebas que de oficio estime pertinentes[3], en concordancia con los poderes descritos en el numeral 4 del artículo 43 del CGP, vinculados a la posibilidad de "*[e]xigir a las autoridades o a los particulares la información que, no obstante haber sido solicitada por el interesado, no le haya sido suministrada, siempre que sea relevante para los fines del proceso. El juez también hará uso de este poder para identificar y ubicar los bienes del ejecutado.*"

DEL CASO CONCRETO

En el asunto que nos ocupa en sede de apelación, se tiene como antecedente relevante que las EPS Sanitas y Nueva EPS objetaron el cumplimiento de la medida cautelar decretada por el juzgado "*sobre los créditos y contratos*" que tienen con la aquí demandada Clínica Oftalmológica Laureles S.A.–CLODEL-, tras afirmar que la misma afecta dineros de la seguridad social. Para el demandante en cambio la cautela es procedente porque, a su juicio, se materializan como excepciones al principio de inembargabilidad, pues la ejecución se cimienta en obligaciones de naturaleza laboral que, a su vez, están contenidas en títulos del Estado. No obstante, para esta funcionaria los reparos del impugnante lucen infundados, por lo siguiente:

[3] Cfr. En sentencia STC7393 de 2018. La Sala Civil de la H. Corte Suprema de Justicia reprochó el actuar de una autoridad judicial al "omitir pronunciarse en torno al carácter de cada uno de los bienes cautelados, [porque] relegó la facultad de decretar de oficio las pruebas necesarias para determinar su procedencia y no analizó lo concerniente con las excepciones de inembargabilidad de los dineros del Sistema General de Participaciones para el caso bajo su conocimiento," considerando que tal proceder constituyó un "quebranto de la garantía prevista en el artículo 29 de la Constitución Política."

En el plenario no existen elementos de juicio para concluir situación fáctica contraria a la expresada por las EPS Sanitas y la Nueva EPS, en cuanto a que los créditos y contratos que aquellas tienen con la demandada Clínica Oftalmológica Laureles S.A. –CLODEL- se relacionan con recursos pertenecientes al SGSSS, lo que es aceptado por el recurrente.

Ahora, en el hipotético caso de estimarse que dichos recursos tienen origen puntualmente en el SGP, la aplicabilidad de las excepciones alegadas por el opugnante estarían llamadas al fracaso, en tanto que éste omite que las obligaciones presentadas para el recaudo ejecutivo -si bien podrían tener su génesis en obligaciones de naturaleza laboral- no han sido reconocidas mediante sentencia, así como tampoco acreditó el peticionario que los recursos de libre destinación de la demandada resulten insuficientes para la satisfacción de las acreencias.

La misma suerte cabría predicar si se quisiese calificar a los documentos base de la ejecución como títulos emanados del Estado, porque la Corte Constitucional otrora había reconocido como excepciones al principio de inembargabilidad las derivadas de la satisfacción de obligaciones de índole laboral; el pago de sentencias judiciales, y la cancelación de **otros títulos legalmente válidos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible**. Sin embargo, posteriormente la "*Corte enfatizó que el Acto Legislativo No. 4 de 2007 había supuesto una nueva aproximación al SGP desde… y advirtió que las excepciones anotadas habían sido desarrolladas por la jurisprudencia al amparo de otro marco regulatorio (el Acto Legislativo No. 1 de 2001)".* Por consiguiente, *"en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007… se reevaluar[on] 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." (Sentencia T-053 de 2022)

(negrita fuera de texto)

Luego, es claro que la existencia de otros títulos legalmente válidos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, según el actual entendimiento jurisprudencial, no configura una excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del SGP.

En definitiva, no acaecen las excepciones alegadas, pues se echan de menos las condiciones que al amparo de la jurisprudencia reseñada darían lugar a su edificación. Por las razones antedichas los reparos en los que se erige la apelación no tienen la potencialidad de instar la revocación de la providencia analizada, y no puede dejarse de lado la limitante establecida por el artículo 320 del CGP, en el sentido de que el superior debe examinar la cuestión decidida "únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante".

Colofón de lo expuesto la suscrita magistrada

RESUELVE

ÚNICO: <u>CONFIRMAR</u> el auto de fecha y procedencia indicadas. Sin condena en costas en esta instancia por no aparecer causadas.

NOTIFÍQUESE

PIEDAD CECILIA VÉLEZ GAVIRIA
MAGISTRADA