



Proceso	Ejecutivo
Demandante	Sociedad Médica Rionegro S.A. "SOMER S.A."
Demandados	Medimás EPS S.A.S.
Radicado	05001 31 03 005 2019 00126 01
Procedencia	Juzgado Quinto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín
Instancia	Segunda
Ponente	Juan Carlos Sosa Londoño
Auto	No. 005
Decisión	Confirma
Tema	Embargo cuentas destinadas a prestar servicios de salud, inembargabilidad, excepciones
	Así las cosas, resulta acertada la decisión impugnada en tanto se está en presencia de una de las excepciones a la norma general de la inembargabilidad de dichos recursos, puesto que los créditos que aquí se cobran tienen <i>"como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, <u>salud</u>, agua potable y saneamiento básico)"</i>, dicho de otra forma, tiene vengero en servicios de salud que la ejecutante, Sociedad Médica Rionegro S.A. "SOMER S.A." prestó a los afiliados de la EPS ejecutada. A lo anterior, asaz para la confirmación de la providencia recurrida se suma que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, obrando como juez constitucional, en reciente pronunciamiento, STC 1339 de 2021, emitido en un asunto de contornos similares, señaló que: <i>"es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones"</i>.

TRIBUNAL SUPERIOR

2021-095

SALA UNITARIA CIVIL DE DECISIÓN

Medellín, veintiséis (26) de enero de dos mil veintidós (2022)

Por apelación que interpusiera el vocero judicial de la parte demandada dentro del proceso ejecutivo promovido por la Sociedad Médica Rionegro S.A. “SOMER S.A.” en contra de Medimás EPS S.A.S. Integral y decide el Tribunal sobre el mérito de la providencia proferida el 21 de junio del año que recién culmina, por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Oralidad de Medellín, que decretó medidas cautelares respecto a bienes denunciados como de propiedad de la ejecutada.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitó la parte actora se librara mandamiento de pago en contra de la sociedad demandada por la suma de \$191.893.157.00 que se encuentran representadas en las facturas relacionadas a folios 1 a 214 de la demanda, más los correspondientes intereses moratorios desde las fechas de exigibilidad de cada una de ellas.

2. Como sustrato de sus pedimentos manifestó la entidad demandante que prestó los servicios profesionales de salud a pacientes vinculados a Medimás EPS S.A.S., con la respectiva solicitud de autorización de servicios a pacientes vinculados al ente territorial, servicios que generó la creación de las facturas de

venta que se relacionan en el hecho 1º de la demanda, las que dice la demanda debieron ser canceladas a los 30 días calendario a su fecha de vencimiento, o hacer su respectiva objeción, glosa o devolución de la factura. A la fecha de interposición de la demanda Medimás EPS S.A.S. no había objetado ni devuelto ninguna de las reclamaciones presentadas, y por tanto, actualmente las mismas son exigibles para su cobro.

3. El Juez Quinto Civil del Circuito de Oralidad de esta ciudad por auto del 10 de abril de 2019, negó el mandamiento de pago tras concluir que los documentos base de recaudo (facturas) no cumplían con los requisitos exigidos por la normatividad comercial y especial para constituir título ejecutivo.

4. Frente a esa decisión el mandatario judicial que representa los intereses de la parte demandante interpuso recurso de reposición y apelación de manera subsidiaria bajo los siguientes reproches:

(i) El Juzgado soslaya la figura de la aceptación tácita preceptuada en el inciso tercero del artículo 2 de la Ley 1231 de 2008, en concordancia con el artículo 57 de la Ley 1438 de 2011 que indican que al no haberse pronunciado la entidad en contra del contenido de la factura dentro de los términos indicados en dichas normas, los títulos se entienden aceptadas tácita e irrevocablemente por cuanto afirma que las únicas modalidades para entender que las facturas no han sido aceptadas es la devolución de la misma o el reclamo escrito por parte del deudor, refiriendo el recurrente que al no haberse presentado dicha situación se entiende aceptada de manera tácita e irrevocable, sin que importe que dichas facturas exista el sello que *“recibido no*

implica aceptación”. Adujo además que debe entenderse como una negación indefinida la cual no requiere prueba conforme lo establece el artículo 167 del Código General del Proceso.

(ii) No comparte los argumentos del juzgado al indicar que las facturas allegadas no constituyen título ejecutivo complejo por no haberse allegado los soportes de que trata el Decreto 4747 de 2007 y la Ley 1438 de 2011, pues carece de todo sentido la afirmación de que las normas comerciales no resultan aplicables a las facturas del sector salud, en tanto la misma regulación indica que deberá acogerse lo pertinente por las entidades de este sector en cuanto a los requisitos fijados por la Ley 1231 de 2008, para lo cual citó el recurrente normatividad que sustenta sus planteamientos en la forma descrita a folios 286 a 291.

El juez se mantuvo en su postura y concedió el recurso de apelación ante esta Corporación.

6. En efecto, esta Sala en proveído de julio 12 de 2019, revocó parcialmente del auto recurrido para en su lugar disponer que el *a quo* procediera a librar orden de pago respecto a las facturas relacionadas en los literales a de la a) a la q). Con respecto a las facturas 25338832 (fls. 12 a 21); 2550097 (fls. 43 a 47); 255073 (fol. 52 a 58); 2555244 (fls. 59 a 60), nro. 2555679 (fls. 67 y 68), 2555992 (flz. 69 a 94); 2621874 (flz. 117 a 119); 2640810 (fls. 176 a 180), 2641375 (fls. 181 a 182); 4001789 (fls. 210 a 214) se confirmó el auto aludido, pero por razones diferentes a las expuestas por el juez.

6. El juez de conocimiento libró mandamiento en la forma indicada y decretó como medidas cautelares el embargo y secuestro del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 001-527468 ubicado en la ciudad de Medellín, y el embargo de los dineros existentes en las cuentas bancarias de la demanda que no hicieran parte de recursos de la seguridad social, en las siguientes entidades bancarias: Bancolombia cuenta corriente No. 81243263; Banco de Bogotá cuenta corriente No. 497048462, cuenta de ahorros No. 497059758, embargos que fueron limitados a la suma de \$2.400.000.000.00.

7. Frente a esa decisión la parte ejecutada interpuso recurso de reposición, y apelación de manera subsidiaria, aduciendo que la cautela decretada era improcedente, puesto que los dineros que la entidad demandada posee dichas cuentas hacen parte de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por ende estas no pueden ser objeto de medida cautelar alguna. Surtido el traslado a la parte demandante, se opuso a lo reclamado por la parte demandada, señalando que los recursos que le llegan a la entidad ejecutada, son precisamente para el cumplimiento de las obligaciones de los verdaderos prestadores del servicio de la salud, como en el presente asunto, bajo ese entendido lo que se pretende es el embargo y o la ejecución de los dineros de que no hacen parte de recursos públicos y bajo ese entendido dijo que existía carga probatoria y administrativa en cabeza de la ejecutada para debía demostrar si eran o no recursos públicos.

8. La impugnación horizontal resultó impropia en tanto consideró el funcionario que el artículo 594 del Código General

del Proceso, establece entre otros, como inembargables los Recursos de la Seguridad Social; pero no otros dineros que procedieran de diversos negocios que no emanen del Sistema General de Participación, refiriendo que como se advirtió en las cautelas decretadas se hizo “LA SALVEDAD QUE SOLO RECAE SOBRE LOS CREDITOS QUE LE LLEGAREN A CORRESPONDER A LA ENTIDAD DEMANDADA QUE NO HICIERAN PARTE DE RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL”

II. CONSIDERACIONES

1. En el sistema jurídico colombiano, las medidas cautelares encuentran su principal regulación en el Código General del Proceso¹, y previamente en el Código de Procedimiento Civil². Estas medidas encuentran su razón de ser en la necesidad de prevenir las contingencias que puedan sobrevenir sobre las personas y/o los bienes, de manera tal que se asegure la ejecución del fallo correspondiente.

Las medidas cautelares comportan las siguientes características, las cuales se deducen de su definición y naturaleza:

(i) Son actos procesales, toda vez que con ellas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, lo cual es una de las funciones esenciales del proceso.

(ii) Son actuaciones de carácter judicial, propias de un proceso.

¹ Capítulo I, Título I, Libro IV.

² Título XXXV, Libro IV.

(iii) Son instrumentales, esto es, solo encuentran asidero cuando se dictan en función de un proceso al cual acceden.

(iv) Son provisionales, y tienen como duración máxima el tiempo en el que subsista el proceso al cual acceden, por lo que una vez culminado este, la medida necesariamente deja de tener efecto.

(v) Son taxativas, es decir, se encuentran consagradas en la ley, la cual señala el proceso dentro del cual proceden³.

2. La Corte Constitucional ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población, toda vez que tiene como finalidad asegurar la *“adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado”*⁴; luego entonces, si se avalara el embargo de todos los activos públicos, *“(i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior”*⁵.

Ha dicho además dicha Corporación que el citado beneficio *“no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica”*, pues dice que no es absoluto, es decir, que es susceptible de excepciones, y en ese orden, el legislador ha

³ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Procedimiento Civil*, Tomo I. Parte General. Novena Edición. 2007, DUPRE editores.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2010

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁶.

4. De otro lado aquella Corporación en providencia C-543 de 2013, acogió 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 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 y exigible (...)*, [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)» (subraya la Corte).

En la misma providencia la Corte se pronunció sobre el artículo 594 del Código General del Proceso, que consagra la inembargabilidad así:

“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

⁶ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

*disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)*⁷ (subrayas extra texto)

5. Luego, si bien 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 (...)*”. Dicha prohibición, tal como se expuso en párrafos precedentes, no es absoluta y permite excepciones como las indicadas.

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 (...)”.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

“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 (...).”

“Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica”.

“De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...).”

“En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: ‘(...) no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente’, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas (...)” (subraya fuera de texto).

6. Así las cosas, resulta acertada la decisión impugnada en tanto se está en presencia de una de las excepciones a la norma general de la inembargabilidad de dichos recursos, puesto que los créditos que aquí se cobran tienen “como fuente alguna de las

*actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, **salud**, agua potable y saneamiento básico)”,* dicho de otra forma, tiene vengero en servicios de salud que la ejecutante, Sociedad Médica Rionegro S.A. “SOMER S.A.” prestó a los afiliados de la EPS ejecutada.

A lo anterior, asaz para la confirmación de la providencia recurrida se suma que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, obrando como juez constitucional, en reciente pronunciamiento, STC 1339 de 2021, emitido en un asunto de contornos similares, señaló que: *“es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones”.*

7. Por tanto, de acuerdo con las líneas precedentes procede la **CONFIRMACIÓN** del auto recurrido, por las razones expuestas.

III. DECISION

Por lo expuesto el **Tribunal Superior de Medellín en Sala Unitaria Civil de Decisión, CONFIRMA** el auto apelado de fecha y naturaleza indicada en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFIQUESE

JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO
Magistrado

Firmado Por:

Juan Carlos Sosa Londono
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 001 Civil
Tribunal Superior De Medellin - 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:

a971403604f96a0260b27832e5187cc2c180822899edb41235804
71658f32423

Documento generado en 01/02/2022 09:36:11 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en
la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>