



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR
SALA UNITARIA CIVIL FAMILIA LABORAL**

PROCESO: EJECUTIVO SINGULAR
ASUNTO: APELACIÓN DE AUTO
RADICADO: 20001-31-03-002-2018-00081-01
DEMANDANTE: MEDICINA NUCLEAR S.A
DEMANDADO: SALUDVIDA EPS S.A

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: ÓSCAR MARINO HOYOS GONZÁLEZ

Valledupar, veinte (20) septiembre de dos mil veintidós (2022)

Atiende el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Unitaria Civil Familia Laboral, el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de SALUDVIDA EPS S.A, contra el auto proferido el 27 de julio de 2018, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar - Cesar, a través del cual decretó medidas cautelares, dentro del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES PROCESALES

1.- MEDICINA NUCLEAR S.A por medio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva singular en contra de SALUDVIDA EPS S.A, a fin de que se libre mandamiento de pago a su favor, por concepto de las facturas de venta relacionadas, además de los intereses moratorios a la tasa máxima legal permitida, desde que la obligación se hizo exigible hasta el pago total de la misma, según certificado de la Superintendencia Bancaria, más las costas incluidas agencias en derecho.

1.1.- Repartido el conocimiento del asunto al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar, mediante auto del 27 de julio de 2018, impartió la orden de pago solicitada a favor de MEDICINA NUCLEAR S.A y en contra de SALUDVIDA EPS S.A por la suma de \$153.672.575, por concepto de capital contenido en las facturas de venta por la prestación de servicios, más los intereses moratorios a la tasa máxima legal permitida, desde la fecha en que la obligación se hizo exigible hasta el día en que se satisfagan las pretensiones.

1.2.- En auto de misma data, el Juzgado procedió a decretar como medidas cautelares, el embargo y retención de las sumas de dineros embargables que tenga o llegare a tener la EPS ejecutada en las diferentes entidades bancarias localizadas en la ciudad de Valledupar, y a su vez, estas sirvan transmitir la información a las

oficinas nacionales para que tomen nota de lo ordenado. De mismo modo, decretó el embargo y retención de las sumas embargables que tenga o llegare a tener la ejecutada en la ADRES.

En virtud de lo anterior, el *A-quo* hizo la prevención a las entidades receptoras de la medida, que, si bien es cierto los dineros del Sistema de Seguridad Social en Salud gozan de protección constitucional y legal de destinación específica para la prestación de los servicios de salud, el precedente constitucional y jurisprudencial consagra que el principio de inembargabilidad no es absoluto, por lo que procede el embargo sin limitación alguna, toda vez que la obligación que se pretende ejecutar esta inmiscuida dentro de las excepciones legales y constitucionales.

Que, en ese mismo sentido, en pronunciamiento realizado por el Director General del Presupuesto Público al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar, manifestó: *la responsabilidad de la Nación sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, SOLO VA HASTA SU GIRO A LAS ENTIDADES TERRITORIALES, UNA VEZ EJECUTADOS PIERDEN SU CARÁCTER DE INEMBARGABILIDAD, en los términos del artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de modo que si las medidas recaen sobre las cuentas, recursos y bienes de las empresas prestadoras de servicios, no será posible expedir constancia de inembargabilidad sobre dichos recursos...*”.

RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN

2.- Inconforme con la decisión que decretó medidas cautelares, el apoderado judicial de la parte ejecutada interpuso recurso de reposición en subsidio de apelación, argumentando que los dineros contra los que se dirigió el embargo son inembargables y gozan de destinación específica para garantizar el derecho fundamental de la salud de los afiliados a la EPS, por lo que al tratarse de recursos provenientes del Sistema General de Seguridad Social, conforme lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Estatutaria No. 1751 de 2014, la agencia judicial debió abstenerse de decretar la medida cautelar. Que, ese mismo criterio de inembargabilidad ha sido reiterado por la Contraloría General de la Republica, el Ministerio Público y Protección Social, y la Procuraduría General de la Nación.

Refiere que, en razón a la medida de embargo, Bancolombia S.A decidió congelar los recursos contenidos en las cuentas maestras, lo que afecta la operación de la entidad poniendo en riesgo el derecho a la salud y a la vida de sus afiliados, a quienes no se les puede garantizar la prestación de los servicios requeridos.

Luego de un análisis jurisprudencial, consideró que, siendo la inembargabilidad un principio, debe someterse a reglas hermenéuticas como la ponderación de ese principio junto con los de cosa juzgada y seguridad jurídica, a fin de resolver las eventuales colisiones que se pueden generar. Así, indicó que resulta desatinado que en un proceso en el que no se ha notificado ni escuchado al demandado, no se ha trabado la litis, no existe cosa juzgada ni se está afectando el principio de seguridad jurídica, se emitan medidas cautelares desconociendo el principio de inembargabilidad, sin justificación alguna.

Concluyó que en el presente asunto no concurren los supuestos jurídicos establecidos en la jurisprudencia para crear una excepción al principio de inembargabilidad, porque a) *la excepción al principio de inembargabilidad tiene sentido cuando se ponderan varios principios constitucionales que han entrado en colisión, b) la ponderación responde a un test de razonabilidad y proporcionalidad que debe hacer el interprete del ordenamiento, este citado test brilla por su ausencia en el auto del 27 de julio de 2018, c) en el caso en cuestión no se observa todavía la colisión de dos principios constitucionales, porque, insistimos en este punto: el expediente se encuentra pendiente de notificación y no se están afectando los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica.*

2.1.- A continuación, el juez de primer grado mediante providencia del 21 de mayo de 2019, mantuvo su criterio sobre el particular y, al respecto, agregó que las excepciones al principio de inembargabilidad son aplicables a los recursos del SGP siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades para los cuales estaban destinados, esto es, educación, salud, agua potable y saneamiento básico y, que en este caso, el tema debatido se circunscribe a la salud.

En esos términos, no repuso el auto objeto de censura y, al ser procedente el recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria, lo concedió en el efecto devolutivo.

2.2.- Con el objeto de entrar a resolver la alzada contra el auto del 27 de julio de 2018, el Despacho procede a efectuar las siguientes,

CONSIDERACIONES

3.- Como primera medida se hace necesario aclarar que el conocimiento que tiene esta Corporación sobre el auto apelado, se encuentra habilitado por el numeral 8 del artículo 321 del Código General del Proceso, al disponer que es apelable el auto proferido en primera instancia que resuelva sobre una medida cautelar.

3.1.- El problema jurídico que compete resolver a este Tribunal, se circunscribe a determinar si fue acertada la decisión proferida por el juez de primera instancia de decretar las medidas cautelares solicitadas, al considerar que la obligación que se pretende ejecutar hace parte de las excepciones del principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica al sector salud, al tratarse de una deuda originada por la prestación de servicios de salud.

3.2.- Las medidas cautelares se erigen dentro del ordenamiento constitucional, como el mecanismo apropiado para garantizar un verdadero derecho de acceso a la justicia, propiciando en grado sumo la tutela jurisdiccional efectiva del derecho previsto en el artículo 2º del Código General del Proceso.

De la misma manera, los artículos 2488 y 2492 del Código Civil, precisan que toda obligación personal, le confiere al acreedor el derecho de perseguir los bienes de su deudor con el propósito salvaguardar su crédito y no hacer nugatoria la obligación, siendo el embargo y secuestro una de esas medidas.

Sin embargo, algunas de las medidas cautelares presentan restricción constitucional y legal. Es así como el artículo 63 de la Constitución Política consagra el principio de inembargabilidad de los recursos públicos:

“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”.

En mismo sentido, se encuentra la disposición contenida en el artículo 594 del Código General del Proceso, donde se prevé:

“Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en 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. (...)

PARÁGRAFO. 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. (...)”

3.3.- En términos precisos, en materia de salud, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 señaló 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”; norma sometida a control previo de constitucionalidad mediante sentencia C-313 de 2014.

Desde esa misma perspectiva, el artículo 2.6.4.1.4. del Decreto 780 de 2016 adicionado al Decreto 2265 de 2017 por el apartado 2º, refiere la inembargabilidad de los recursos de la ADRES, y el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, determina que los servicios que se cubren con recursos del Sistema General de Participaciones, como la salud, se tornan inembargables, con el fin de evitar situaciones que afecten la calidad y cobertura de estos servicios esenciales, derivadas de decisiones judiciales de embargo.

A la par de este marco normativo, la jurisprudencia de las altas Cortes ha venido recabando que los recursos que pertenecen al Sistema General de Participaciones son por regla general inembargables, dada la necesidad de preservar, defender y proteger los recursos financieros que se requieren para cubrir las necesidades esenciales de la población¹. Conforme a dicho principio, se propende por una adecuada provisión, manejo y administración de los fondos básicos para la salvaguarda de derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado, razones de más, esgrimidas por las Cortes para legitimar la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud.

3.4.- Empero, con esa misma insistencia, la jurisprudencia ha referido que el principio de inembargabilidad sobre estos recursos no aplica de manera absoluta, debido a que existirán casos puntuales que ameritan su aplicación para evitar poner en riesgo principios, valores y derechos constitucionales de carácter particular. Así, en sentencia C-543 de 2013, precisó como excepciones:

*«(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas2 (...). “(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos3 (...). “(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible4 (...). “(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)**5 (...)” (subraya fuera de texto).*

¹ 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. Así lo reitera la Corte Suprema de Justicia, entre muchas otras en sentencias STC14198-2019, STC2705-2019, STC15986-2019, STC245-2020, STC263-2020, STC2508-2020, STC1479-2020, STL6430-2018, STL3466-2018, STL7686-2019, STL1942-2020

Entonces, de conformidad con esa línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional, en especial, en las sentencias C-354 de 1997, C-402 de 1997, C-566 de 2003, C-793 de 2002, C-1154 de 2008, C-543 de 2014, se prohijaron excepciones puntuales a la regla general de inembargabilidad, en concreto, para satisfacer acreencias laborales, el pago de sentencias judiciales o títulos emanados del estado, admitiendo como *cuarta categoría*, cuando el coercitivo se sustenta en el incumplimiento de obligaciones derivadas de la prestación del servicio público respectivo². Esa cuarta excepción, se restringe a la posibilidad de embargar recursos provenientes del Sistema General en Participación direccionados a cumplir un fin específico –salud-, sea prestado por entidad pública o privada, cuando la obligación surge de la prestación de un servicio de esa naturaleza.

Es así como la Corte Constitucional ha denotado el carácter relativo de este principio, al indicar textualmente que *el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores propios y derechos reconocidos en la carta política. En esa medida, la facultad del legislador también debe ejercerse desde los límites trazados desde la propia constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros*³.

3.5.- En la mayoría de los casos abordados por la Corte Suprema de Justicia, tanto en la Sala Civil como Laboral, se trata de acciones de tutela promovidas por entidades particulares en donde el tema central es precisamente la inembargabilidad de dichos recursos, concluyendo, que la medida se torna procedente, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente la actividad a la cual estaban destinados los recursos, lo que impone la identificación del bien consignado en los títulos ejecutivos que sustentan la solicitud de la medida cautelar.

Entre esos pronunciamientos, en tutela instaurada por la Clínica Materno Infantil San Luis S.A. de Bucaramanga, conforme al ejecutivo seguido contra SALUD VIDA EPS, afirmó:

“A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.

*Así, omitió, particularmente, la exclusión referente a **la posibilidad de sufragar obligaciones con dinero del Estado, consignadas en sentencias y títulos***

² STC STC3118-2020

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008, Mg. Ponente. Clara Inés Vargas Hernández.

ejecutivos, cuando éstos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”.

La alzada incoada contra las medidas dispuestas por el a quo, esto es, la retención sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRESS- tenga “(...) pendientes por pagar a favor de la sociedad demandada Saludvida E.P.S. (...)”, imponía surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, para establecer si los títulos base del recaudo que, incluso, ya fueron definidos como una obligación a cargo de la deudora, mediante sentencia, tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”, lo cual permitiría mantener las cautelas reseñadas (STC14198-2019)⁴.” -negrilla propia-

3.6.- Teniendo en cuenta esa línea jurisprudencial, fuerza concluir que la inembargabilidad planteada en el artículo 594 del CGP, no solo admite las excepciones que el propio legislador establece, sino que, debe tenerse en cuenta adicionalmente las precisas excepciones desarrolladas por las altas Cortes, y si bien es cierto la Corte Constitucional en sentencia C 543 de 2013 se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma en mención, lo cierto es que decantó la posición reiterada de dicha Corporación sobre la materia y que se ha venido sosteniendo hasta la fecha, al definir y desarrollar un régimen de excepciones al principio de inembargabilidad de recursos del SGP, decisiones que han generado una línea jurisprudencial vinculante, la cual acoge este Tribunal.

3.7.- En el presente asunto, se tiene que lo perseguido por MEDICINA NUCLEAR S.A, a través del presente proceso ejecutivo singular, es el pago de unas facturas de venta generadas por la realización de procedimientos y exámenes nucleares autorizados a los afiliados de SALUDVIDA EPS S.A, para diagnosticar patologías o enfermedades.

Al respecto, el juzgador de primera instancia libró el mandamiento de pago en la forma solicitada, y decretó las siguientes medidas cautelares:

- 1. Décrete el embargo y retención de las sumas de dinero embargables que tenga o llegare a tener el ejecutado en las cuentas corrientes y de ahorro, Cts., fiducias, así como los rendimientos de las mismas y/o cualquier otro título bancario o financiero que posea en las siguientes entidades bancarias localizadas en la ciudad de Valledupar y a su vez se sirvan transmitir a las oficinas nacionales para que tomen atenta nota de lo aquí ordenado: BANCO DE BOGOTÁ, BANCO POPULAR, BANCO BBVA, BANCO COLPATRIA, BANCO AV VILLAS, BANCO COLMENA, BANCO DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AGRARIO, COOMEVA FINANCIERA, COMULTRASAN S.A*
- 2. Décrete el embargo y retención de las sumas de dinero embargables que tenga o llegare a tener el ejecutado, dentro de la entidad ADRES...*

⁴ 7 En esos mismos términos se pronunció en las sentencias STC2705-1999, STC15986 de 1999, STC2508-2020 y STC1479-2020

Decisión esa que es objeto de inconformidad por la parte ejecutada, al considerar básicamente que, como los dineros contra los que se dirigió el embargo hacen parte de los recursos provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, son inembargables, el Juez debió abstenerse de decretar las medidas cautelares solicitadas.

3.8.- En el anterior orden de ideas, de conformidad con los lineamientos trazados por la jurisprudencia nacional, expuestos en las consideraciones que anteceden, se tiene que, como lo que se busca es el recaudo de una acreencia que fue producto de la realización de procedimientos y exámenes médicos, tal y como se encuentra relacionado en las facturas de venta que acompañan la demanda, las obligaciones perseguidas ejecutivamente gozan de especial protección frente al renombrado principio de inembargabilidad de dineros de la salud, puesto tienen su génesis en la actividad que se financia con los recursos públicos del Sistema de Seguridad Social en Salud, es decir, los títulos fueron adquiridos en desarrollo de la actividad de salud y para esos exclusivos fines, por lo que surge la excepción a tal prerrogativa.

Recuérdese que la inembargabilidad reprochada no es absoluta y, por el contrario, conforme con lo previsto por la Corte Constitucional, una de las excepciones permite el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las deudas cuyo pago se pretendan tengan origen en aquellas actividades a las cuales estaban destinados esos recursos, es decir, educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Luego, como el proceso ejecutivo singular fue iniciado con el propósito de obtener el pago de diferentes facturas, emitidas por concepto de procedimiento y exámenes realizados a favor de los afiliados de SALUDVIDA EPS S.A, es claro que sí hay lugar a aplicar las reglas descritas de excepción a la inembargabilidad, pues la fuente de los títulos objeto de recaudo reposa en la prestación de servicios de salud.

Además, a juicio de esta Sala, no sería justificable que, la EPS ejecutada haya adquirido o requerido servicios por parte de MEDICINA NUCLEAR S.A, a fin de atender la salud de sus pacientes, se emitan unas facturas por tales rublos, para que finalmente esta no pueda perseguir su pago por la inembargabilidad de los recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Pues, si ello no fuera así, una aplicación directa de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, tornaría inocuo el cobro que se persigue de la obligación insoluta, sin contar con el desgaste innecesario de la administración de justicia.

3.9.- Así las cosas, se confirmará el auto proferido el 27 de julio de 2018, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar - Cesar, a través del cual decretó medidas cautelares.

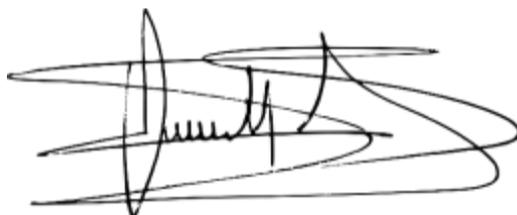
DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Unitaria Civil Familia Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **RESUELVE: CONFIRMAR** el auto proferido el 27 de julio de 2018, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar - Cesar, a través del cual decretó medidas cautelares.

CONDENAR EN COSTAS en esta instancia a la parte recurrente. Fíjese como agencias en derecho la suma de 1 SMLMV, la liquidación de costas se efectuará de manera concentrada por el juzgado de primera instancia en atención a lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

Devuélvase el expediente al juzgado de origen una vez cumplidos los trámites propios de esta instancia. Déjense las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ÓSCAR MARINO HOYOS GONZÁLEZ
Magistrado