



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

PROCESO: EJECUTIVO SINGULAR
ASUNTO: APELACIÓN DE AUTO
RADICADO: 20001-31-03-001-2019-00005-01
DEMANDANTE: CLINICA VALLEDUPAR S.A
DEMANDADO: COOMEVA 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 la parte ejecutante, contra el numeral 6° del auto proferido el 12 de diciembre de 2019, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar - Cesar, a través del cual se abstuvo de decretar una medida cautelar, dentro del proceso de la referencia.

ANTECEDENTES

1.- La CLINICA VALLEDUPAR S.A por medio de apoderado judicial, presentó demanda ejecutiva singular en contra de COOMEVA EPS S.A, a fin de que se libre mandamiento de pago a su favor, por la suma de \$2.491.285.805 por concepto de la prestación de servicios de salud a los afiliados de la ejecutada, representados en las facturas de venta relacionadas, además de los intereses moratorios desde que la obligación se hizo exigible hasta el pago total de la misma, más las costas procesales.

1.1.- Repartido el conocimiento del asunto al Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, mediante auto del 18 de febrero de 2019, impartió la orden de pago solicitada a favor de la CLINICA VALLEDUPAR S.A y en contra de COOMEVA EPS S.A por la suma de \$2.444.609.812, y por los intereses moratorios desde la fecha en que la obligación se hizo exigible hasta que se verifique el pago total de la misma. El 4 de octubre siguiente, se ordenó seguir adelante la ejecución.

PROVIDENCIA RECURRIDA

2.- Surtidas ciertas etapas procesales, mediante auto que data 12 de diciembre de 2019, previa petición de la parte ejecutante, el Juzgado procedió a decretar las medidas cautelares solicitadas, salvo aquella relacionada con el embargo y retención de las sumas de dinero de la ejecutada en la Administradora de los

Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, al considerar que la medida está dirigida contra dineros inembargables, dado que pertenecen a recursos de la Seguridad Social, de conformidad con lo reglado en el numeral 1° del artículo 594 del Código General del Proceso¹.

RECURSO DE APELACIÓN

3.- Inconforme con la decisión adoptada en el numeral 6° del auto que antecede, el apoderado judicial de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación, argumentando que si bien los recursos administrados por la ADRES son de naturaleza inembargable por pertenecer al Sistema de Seguridad Social, existen precedentes jurisprudenciales sobre la excepción al principio de inembargabilidad, siendo así, que las medidas de embargo son procedentes y se aplican, *cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP, tal como sucede en el caso que nos ocupa.*

Recalca que, en la solicitud de la medida, se solicitó se decretará el embargo sobre los recursos que tenga o llegaren a ser girados a la ejecutada por la ADRES, para la prestación de los servicios de salud de sus afiliados, es decir, sobre aquellos que está le debe reconocer y pagar a Coomeva EPS S.A, no sobre todos los recursos que administra.

3.1.- A continuación, la jueza de primer grado mediante providencia del 23 de enero de 2020, al ser procedente el recurso de apelación interpuesto, lo concedió en el efecto devolutivo.

3.2.- Con el objeto de entrar a resolver la alzada contra el auto del 12 de diciembre de 2019, el Despacho procede a efectuar las siguientes,

CONSIDERACIONES

4.- 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.

4.1.- El problema jurídico que compete resolver a este Tribunal, se circunscribe a determinar si fue acertada la decisión proferida por la juez de primera instancia de

¹ Numeral 6° del auto recurrido.

abstenerse de decretar la medida cautelar relacionada con el embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada tenga en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, al considerar que estos son inembargables por tratarse de recursos del Sistema General de Seguridad Social en salud.

4.2.- 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. (...)”

4.3.- 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 población². 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.

4.4.- 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).*

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

² 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

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 respectivo³. 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*⁴.

4.5.- 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 tuvieren 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 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

³ STC STC3118-2020

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008, Mg. Ponente. Clara Inés Vargas Hernández.

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)⁵." -negrilla propia-

4.6.- 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.

4.7.- En el presente asunto, la CLINICA VALLEDUPAR S.A por medio de apoderado judicial, promovió proceso ejecutivo singular a fin de obtener el pago de unas facturas de venta generadas por la prestación de servicios de salud brindados a los afiliados de COOMEVA EPS S.A.

Al respecto, mediante auto del 18 de febrero de 2019, el Juzgado de Conocimiento libró mandamiento de pago en contra de la entidad ejecutada; luego, el 4 de octubre siguiente, surtidas las etapas procesales pertinentes, se ordenó seguir adelante la ejecución.

Ahora, en lo que interesa al recurso de alzada, se observa que mediante memorial radicado el 22 de noviembre de 2019, el apoderado judicial de la parte ejecutante solicitó el decreto de unas medidas cautelares, entre ellas, el embargo de los recursos que tenga y llegaren a ser girados a la ejecutada por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

No obstante, la *A-Quo* mediante la providencia censurada, negó el decreto de esa medida, al considerar que la misma está dirigida a los recursos provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y estos son de naturaleza inembargable.

4.8.- En ese orden de ideas, de conformidad con los lineamientos trazados por la

⁵ en esos mismos términos se pronunció en las sentencias STC2705-1999, STC15986 de 1999, STC2508-2020 y STC1479-2020

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 prestación de servicios de salud, las obligaciones perseguidas ejecutivamente gozan de especial protección frente al renombrado principio de inembargabilidad de dineros de la salud, puesto tiene 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 presente proceso ejecutivo fue iniciado con el propósito de obtener el pago de diferentes facturas emitidas por concepto de servicios de salud a favor de los afiliados de COOMEVA 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.

De no ser 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.

Además, a juicio de esta Sala, no sería justificable que, la EPS ejecutada haya requerido los servicios por parte de la CLINICA VALLEDUPAR 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.

4.9.- Así las cosas, se revocará el auto proferido el 12 de diciembre de 2019, en lo que fue objeto de apelación, en consecuencia, se ordenará al Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar, acceder al decreto de la medida cautelar relacionada con el embargo de los recursos que tenga COOMEVA EPS S.A en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES.

Al haber prosperado el recurso de apelación interpuesto, no se impondrá condena en costas de esta instancia a la parte recurrente.

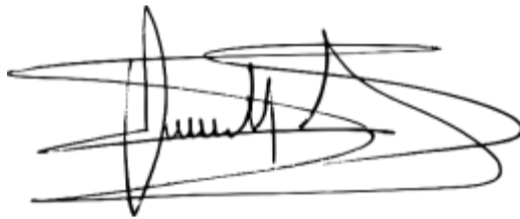
DECISIÓN

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: REVOCAR** el auto proferido el 12 de diciembre de 2019, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Valledupar - Cesar, en lo que fue objeto de apelación, en consecuencia, se ordena acceder al decreto de la medida cautelar relacionada con el embargo de los recursos que tenga COOMEVA EPS S.A en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, de conformidad con las consideraciones aquí expuestas.

Sin COSTAS en esta instancia, dada la prosperidad del recurso.

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