TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA CIVIL – FAMILIA

Cartagena de Indias D. T. y C., veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020).

Rad. Juzgado: 13001-31-03-001-2019-00093-01
Tribunal: 2020-028-23

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto del 13 de mayo de 2019, proferido por el JUEZ PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, dentro del proceso ejecutivo de la referencia.

EL AUTO RECURRIDO

El juez de conocimiento a través de auto de 13 de mayo de 2019, decretó el embargo y secuestro de las sumas de dinero presentes y futuras que haya o llegaren a existir en las cuentas corrientes, de ahorro simple, de ahorro de valor constante, certificado de depósito a término, fiducia o cualquier modalidad de inversión a nombre de la ejecutada COOMEVA E.P.S. S.A. en bancos, corporaciones financieras, fiduciarias o cualquier otra entidad que maneje recursos de capital de terceros en Colombia, correspondiente a giros o pagos efectuados por las entidades territoriales con recursos propios, siempre que no hagan parte del Sistema General de Participación de los recursos de la Seguridad Social del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, de destinación específica, parafiscales o correspondan a recursos de naturaleza inembargable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 594 del Código General del Proceso.

LA APELACIÓN

1. La apoderada de la parte actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, aduciendo que sería un contrasentido decretar la medida de embargo bajo la advertencia de inembargabilidad de los recursos destinados al Sistema General de Participaciones, toda vez que los únicos recursos que reciben los integrantes del Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, son los de salud, por lo que debió declararse la medida indicando que el presente caso corresponde a una excepción, como fue solicitada.

Y agrega que, en el caso de marras, las obligaciones cobradas a través de las facturas objeto de ejecución, nacieron a la vida jurídica en razón a la prestación de servicios de salud, de urgencias, atenciones prioritarias, hospitalización y servicios NO POS, entonces, en tratándose de obligaciones que tienen como fuente una de las actividades para las cuales estaban destinados los recursos de salud, cumplirían dichos recursos con su destinación específica.

2. El juez de instancia, decidió no reponer la actuación al considerar que la cláusula de inembargabilidad es de orden constitucional –Art. 63 CP-, por lo que, los recursos de la Seguridad Social no se pueden destinar ni utilizar para fines diferentes a ella por ser dineros de destinación específica. Además, señaló que ello no opera como una regla sino como un principio, por lo que puede admitir excepciones, como cuando el crédito perseguido es de origen laboral, se trata del pago de sentencias judiciales, o los títulos provienen del estado, que en el caso no se presentan.

CONSIDERACIONES

1. Las medidas cautelares se erigen dentro del ordenamiento constitucional, como el mecanismo apropiado para garantizar un verdadero derecho de acceso a la justicia (art. 228 C.N.), buscando en grado sumo la tutela jurisdiccional efectiva del derecho prevista 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.

No obstante, 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, desarrollado particularmente en el artículo 594 de Código General del Proceso, que enlista aquellos bienes que por su naturaleza son inembargables, encontrándose dentro de ellos los bienes de uso público y los destinados a un servicio público.

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; en ese mismo sentido, el artículo 2.6.4.1.4., del Decreto 780 de 2016, adicionado al Decreto 2265 de 2017 por el apartado 2º, refiere de igual forma la inembargabilidad de los recursos de la

ADRES, y el artículo 21 del Decreto No. 028 de 2008 que determina 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 población[1].

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.

2. Pero con esa misma insistencia, la jurisprudencia ha referido que el principio de inebargabilidad sobre estos recursos no aplica de manera absoluta, debido a que existirán casos puntuales que

[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

ameritan su aplicación, en aras de 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 justas[2] (…)".*
> *"(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[3] (…)".*
> *"(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible[4] (…)".*
> *"(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).*

Conforme a 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 una cuarta categoría, cuando el coercitivo se sustenta en

---

[2] Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992
[3] 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 (…)".
[4] 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 (…)".
[5] Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

el incumplimiento de obligaciones derivadas de la prestación del servicio público respectivo[6].

Pero esa cuarta excepción no se restringe a las obligaciones adquiridas por el Estado y enmarcadas en las otras excepciones, como lo interpreta el Juez de instancia, sino 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.

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.

Así, en la tutela promovida por 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.*

[6] STC STC3118-2020

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 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)[7]

En esos mismos términos se pronunció la Sala Laboral dentro de la tutela promovida por IPS CLINISALUD SUMINISTRO S.A.S, al decir:

"De lo anotado se colige, que la Corte Constitucional reconoce que los recursos del Sistema General de Seguridad Social con destinación específica, en atención a lo dispuesto en la Constitución Política y las normas que lo regulan son inembargables, pero este concepto guarda una limitante, relacionado con el pago de las obligaciones de los procesos judiciales de carácter laboral.

Ahora bien, pese a lo dispuesto en el artículo 21º ibídem, la norma consagra el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema

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

General de Participaciones, resaltando que las entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, deben manejar cuentas de libre destinación, independientes a las cuentas específicas; para que en caso de ejecución de medidas cautelares dentro de los procesos judiciales de obligaciones laborales, sean tomados los ingresos corrientes de libre destinación, y no los que afecten el funcionamiento de las entidades, es decir, los recursos de destinación específica (STL1492-2020)[8]

Descendiendo al caso específico, se indica que la entidad COOMEVA E.P.S. se encuentra adeudando a la ejecutante NEURODINAMIA S.A. la suma de $1.995.891.485, por concepto de prestación de servicios de salud, de urgencias, atenciones prioritarias, hospitalización y servicios NO POS, prestados a los afiliados de la demandada en sus instalaciones.

Y en efecto, se observa que como pábulo de la ejecución, fueron adosados sendas facturas generadas por la entidad NEURODINAMIA S.A., por concepto de servicios médicos proporcionados a los afiliados (procedimientos y exámenes médicos) a cargo de COOMEVA E.P.S., lo que sin lugar a dudas, permite verificar que la obligación que se reclama a través del presente trámite ejecutivo tienen su origen en la prestación de servicios de salud por parte de la entidad ejecutante a la EPS demandada, lo que configura una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad de los activos del Sistema General de Participaciones.

[8] Este mismo criterio ha sido planteado por la Sala Laboral de la Corte en sentencias STL6430-2018, STL3466-2018, STL7686-2019

3. Y es que pese a que el *a quo* concluyó que el presente caso no se encontraba enmarcado en ninguna de las excepciones previstas por la Jurisprudencia constitucional, porque el crédito perseguido no es de origen laboral, ni se pretende el pago de una sentencia judicial o de un título emanado del Estado, no es menos cierto que, en el asunto, es plenamente aplicable la cuarta excepción establecida por la jurisprudencia, la que precisa que cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del Sistema General de Participación, es procedente la medida.

A vuelta de ser reiterativo, es menester recordar que en sentencia C-1154 de 2008 la Corte precisó:

> *"En las providencias referidas, esta Corporación aclaró que las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto eran 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 los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Al respecto, en la Sentencia C-793 de 2002, MP. Jaime Córdoba Triviño, se analizó el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, relativo a la inembargabilidad de los recursos del SGP destinados a la educación[52]. La Corte declaró la constitucionalidad de dicha norma, pero la condicionó precisando que si bien era válida la regla general de inembargabilidad, también debía proceder el embargo en casos excepcionales."*

Y más adelante agregó:

> *"Siguiendo esta línea, en la Sentencia C-566 de 2003, MP. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo*

91 de la Ley 715 de 2001, según el cual los recursos del SGP no harían unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y serían inembargables[53]. La Corte insistió en que la regla general es la inembargabilidad, pero de nuevo aceptó el embargo excepcional para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de los recursos del SGP (salud, educación, saneamiento básico y agua potable). No obstante, excluyó tal condición para el embargo de recursos de propósito general."

Por su parte, en sentencia STC3797 de 2018 la Corte Suprema recordó:

Una de dichas excepciones es la concerniente con «la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo "(…) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (…)" [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]»

En ese sentido, le asiste razón al abogado cuando afirma que la advertencia incluida en el auto recurrido no resulta acorde a la línea jurisprudencial adoptada por las Altas Cortes, pues en virtud de las excepciones dispuestas, resulta admisible que los dineros de COOMEVA EPS -girados del Sistema General de Participación-, puedan ser embargados si lo que se pretende con la medida es garantizar el pago de obligaciones, precisamente, en razón de los servicios de la misma naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS ejecutada.

Es claro, entonces, que la decisión del a quo debe ser modificada, en el entendido, que la medida cautelar de embargo decretada se encuentra dentro de las excepciones de

inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participación.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: MODIFICAR el inciso segundo del auto de 13 de mayo de 2019, proferido por el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, en el entendido que la medida cautelar de embargo y secuestro decretada, se encuentra dentro de las excepciones de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participación, toda vez que los valores objeto de recaudo tienen su fuente en la prestación de servicios de salud.

SEGUNDO: SIN CONDENA en costas en esta instancia.

TERCERO: DEVOLVER oportunamente al juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase,

MARCOS ROMAN GUIO FONSECA[9]

Magistrado Sustanciador

[9] La presente providencia contiene la firma escaneada del Magistrado de la Sala Civil Familia, en los términos y para los efectos previstos en el artículo 11 del Decreto 491 de 20 de marzo de 2020. Su alteración, manipulación o uso indebido acarreará las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.