



RADICADO: 43.136 (08001315300620180016101)

TIPO DE PROCESO: EJECUTIVO

**DEMANDANTE: CENTRO DE REHABILITACIÓN Y APRENDIZAJE
INTEGRAL EDUCAR I.P.S S.A.S**

DEMANDADO: COOMEVA EPS.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
SALA SEXTA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA
BARRANQUILLA ATLÁNTICO.**

Barranquilla, trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**Magistrada Sustanciadora
Dra. SONIA ESTHER RODRÍGUEZ NORIEGA**

ASUNTO

Procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada contra el numeral 2º de la providencia de fecha primero (1º) de agosto de 2018, a través del cual, se decretó la medida cautelar de embargo de los dineros que por cualquier concepto se encuentren depositados en cuentas corrientes, cuentas de ahorro o cualquier otro documento negociable a nombre de la ejecutada COOMEVA EPS en los siguientes bancos: BANCO DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, BANCO BOGOTA Y BANCO BBVA, siempre y cuando dichos dineros fueren legalmente embargable.

ANTECEDENTES

1. A través de providencia de fecha 1º de agosto de 2018, el *a quo* libró mandamiento de pago, al tiempo que resolvió decretar la medida cautelar de embargo de los dineros que por cualquier concepto se encuentren depositados en cuentas corrientes, cuentas de ahorro o cualquier otro documento negociable a nombre de la ejecutada COOMEVA EPS identificada con Nit. 805.000.427-1, en los siguientes bancos: BANCO DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, BANCO BOGOTA Y BANCO BBVA, siempre y cuando dichos dineros fueren legalmente embargable.



2. Inconforme con la decisión, el apoderado judicial de la ejecutada interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la referida decisión.
3. A través de providencia del 15 de enero de 2021, el Juez de primera instancia resolvió: “No reponer el numeral 2º de la providencia de fecha 1 de agosto del 2.019, por medio del cual se decretaron medidas cautelares en contra de la ejecutada Coomeva EPS S.A.”, y como consecuencia de ello concedió el recurso de apelación interpuesto.
4. El expediente se remitió a este Tribunal el día 26 de enero de 2021 con el propósito de tramitar el recurso de apelación.

FUNDAMENTOS DEL RECURRENTE

La demandada, a través de su apoderado judicial, sustentó el recurso interpuesto, alegando la inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social. Así expresamente señaló:

1. Que los artículos 48 y 63 de la Constitución Política el representan el fundamento constitucional del principio de inembargabilidad de recursos públicos. La norma señala algunos de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, a la vez que faculta al legislador para incluir en esa categoría otro tipo de bienes.
2. Que en particular el artículo 48 establece los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ellos, es decir, que los dineros que pertenecen a la Seguridad Social tienen la calidad de recursos de destinación específica.
3. Que es pertinente poner de presente la expresa disposición que sobre el particular realizó la Ley Estatutaria 751 de 2015, mediante la cual se regula el derecho fundamental a la salud, la cual en su artículo 25 indica que “los recursos públicos que financian la salud son inembargables”, sin que ninguno de los aportes establezca cualquier clase de distinción que permita entender que puedan existir circunstancias que admitan que los recursos del sistema de salud puedan ser objeto de medidas cautelares en procesos ejecutivos.
4. Que los dinero públicos de la salud son recursos del sistema y que la EPS es un simple canal de distribución y pago, al punto que las normas centrales



del SGSSS, como el Decreto 4747 de 2007, que regula la relación entre EPS e IPS, las denominan como meras entidades promotoras. Deben ser bienes inembargables porque el efecto de su congelación o retención, mientras se discute una causa jurídica, termina dilatando su aplicación y su misma destinación específica.

PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad a los argumentos aludidos por el recurrente, le corresponde al Despacho determinar si efectivamente en el caso sub lite ¿resultaba procedente la medida cautelar decretada, consistente en embargo de los dineros que por cualquier concepto se encuentren depositados en cuentas corrientes, cuentas de ahorro o cualquier otro documento negociable a nombre de la ejecutada COOMEVA EPS en los bancos DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, BANCO BOGOTA Y BANCO BBVA?

CONSIDERACIONES

Con el propósito de resolver el problema jurídico planteado resulta necesario realizar algunas precisiones en torno a la regla de inembargabilidad de los recursos públicos y las excepciones que operan frente a ésta. De esta forma, se considera procedente por parte del despacho realizar un estudio sucinto acerca de las reglas determinadas para tal materia, a fin de definir si los bienes sobre los cuales se decretaron dichas medidas, se enmarcan como inembargables, lo que permitirá resolver el caso bajo estudio.

Sea lo primero determinar la regla general de inembargabilidad señalada en el marco jurídico nacional, especialmente en los artículos 48 y 63 de la Constitución Nacional, así mismo en la Ley 100 de 1.993, artículos 134 y 184, en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en la Ley 715 de 2.001 especialmente en su artículo 91, según tales disposiciones son recursos inembargables:

- 1.- Los recursos del Sistema de Seguridad Social
- 2.-Las rentas incorporadas al Sistema General de Participación
- 3.-Los recursos del sistema general de participación –SGP
- 4.- Los recursos del Sistema General de Regalías
- 5.-Las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios.



6. Los demás recursos a los que por su naturaleza o destinación la ley le otorgue la condición de inembargables.

En ese mismo sentido, la ley 1564 de 2012, establece la de manera general las reglas para los bienes inembargables; de esta forma, el artículo 594 del ordenamiento referido, determina los bienes que ostentan tal calidad. Así, norma referida, instituye:

“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.
2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.
3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales. (...)”

Seguidamente, la norma referida, en su párrafo, determina el proceder en caso de que se solicite medidas de embargo sobre bienes de esta naturaleza. Veamos:

“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.

“Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida 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.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.”

A partir del postulado normativo descrito con anterioridad, prima facie se podría llegar a señalar que cada uno de los bienes destinados a la prestación de un servicio público ostentan el carácter de inembargables, sin embargo para establecer esta connotación deben en principio determinarse la naturaleza de la entidad prestadora del referido servicio, como quiera que, cuando este se preste por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público o por medio de concesionario de éstos, los bienes ostentan el carácter de inembargable, no así cuando se prestan por particulares. Lo anterior, puede estar caracterizado como regla general.

Aunado a lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano instituye leyes especiales que enmarcan la inembargabilidad de los bienes, por lo que debemos remitirnos a tales disposiciones.

Por expresa disposición del artículo 48 de la Constitución Nacional, se ha determinado que **“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella...”**, así mismo los artículos 134 y 182 de la Ley 100 de 1.993 establecen que dichos recursos son inembargables. En concordancia con lo señalado en el artículo 63 de la Constitución política, y con lo expuesto en la Sentencia C-546 de 1.992, con lo cual se determina que el Principio de inembargabilidad presupuestal es una garantía necesaria, puesto que con ella se preserva, y protegen los recursos financieros del estado, destinados en un Estado Social de derecho a satisfacer las necesidades de los asociados y a la realización de la dignidad humana.

No obstante lo anterior, la inembargabilidad no es un principio absoluto y así lo señala la sentencia C-566 de 2.003 M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis: **“En este sentido tal y como se desprende de las decisiones a que se ha hecho reiterada referencia en esta esta sentencia el citado principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo, necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos por**



la Constitución, dentro de los que cuentan los derechos a la igualdad, y el acceso a la justicia a que hace referencia el actor en la demanda.”

En esta misma providencia señala, que: **“La excepción al principio e inembargabilidad del presupuesto eran aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran su fuente en alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (salud, educación, agua potable y saneamiento básico)”**

De conformidad con las anteriores precisiones, se procederá al análisis del caso en concreto.

CASO CONCRETO

El problema jurídico planteado en el caso bajo estudio se contrae a determinar si se encuentra ajustada a derecho el embargo decretado a través de la providencia objeto del recurso de apelación del primero (1º) de agosto de 2018. A través de la providencia recurrida se resolvió decretar la medida cautelar de “embargo de los dineros que por cualquier concepto se encuentren depositados en cuentas corrientes, cuentas de ahorro o cualquier otro documento negociable a nombre de la ejecutada COOMEVA EPS identificada con Nit. 805.000.427-1, en los siguientes bancos: BANCO DAVIVIENDA, BANCOLOMBIA, BANCO BOGOTA Y BANCO BBVA, siempre y cuando dichos dineros fueren legalmente embargable”

Por su parte, el apoderado judicial de la parte ejecutada alega que esta medida resulta improcedente, habida cuenta del carácter inembargable de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Respecto a lo anterior, la Sala debe precisar que, si bien es cierto los recursos de este sistema se encuentran regidos por la regla de inembargabilidad, no menos cierto es que respecto del mismo de igual forma aplican las excepciones a esta regla definidas por la Corte Constitucional.

En reciente pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia del 29 de octubre de 2019, condensó, en gran medida, los postulados definidos por la Corte Constitucional en torno a este tópico, haciendo referencia expresa a las excepciones bajo las cuales no aplica la regla de inembargabilidad. Así, en la providencia STC14705-2019 expresamente señaló lo siguiente:

“La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, 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 población¹.

Asimismo, ha relevado que dicho principio 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* (...)”².

Lo anotado porque 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* (...)”³.

La jurisprudencia de ese Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado 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 no es absoluto y es susceptible de excepciones.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁴.

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con “(...) *la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo* (...)”, en sentencia C-543 de 2013, prohijó 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*”⁵ (...). ”.

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.

² *Ídem*.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

⁴ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992



“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁶ (...)”.

“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁷ (...)”.

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:

“(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)⁸ (...)” (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo del canon 594⁹, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

“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

⁶ 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 (...)”.

⁷ 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 (...)”.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

⁹ “Párrafo. 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. (...) Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida 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. (...) En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.



*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 disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)*¹⁰ (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que 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* (...)”.

Lo anterior significa que en la actualidad no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.”

De conformidad con todo lo reseñado, en principio, los recursos los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares, habida cuenta del carácter de inembargable, sin embargo, esta condición no es absoluta, de tal forma, se habrá de analizar cada caso concreto, a fin de establecer si se sigue la regla general o si por el contrario, se verifica la configuración de alguna de las excepciones establecidas por la jurisprudencia que haga procedente la cautela deprecada.

En el caso bajo estudio, nos encontramos ante títulos contentivos de obligaciones claras, expresas y exigibles, y contraídas en virtud de la prestación de servicios de salud brindados por las entidades ejecutantes a los afiliados de la demandada COOMEVA EPS.

Así las cosas, como quiera que la naturaleza de las obligaciones que se están ejecutando, tienen su origen en la celebración de negocios jurídicos que han tenido por objeto la prestación de servicios del sistema de seguridad social integral, particularmente en salud, las medidas cautelares podrán recaer sobre recursos que

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013



hagan parte de este rubro. En otros términos, las medidas de embargo, podrán recaer sobre los recursos destinados a la prestación de los servicios del sistema de seguridad social, especialmente en salud, toda vez que la naturaleza de las obligaciones que se ejecutan, tienen su fuente en la prestación de los referidos servicios.

Cabe recordar, entonces, que de conformidad con los criterios esbozados por la Corte Constitucional, los recursos del Sistema General de Participación, serán embargables siempre que la obligación ejecutada tenga su origen en las actividades para las cuales están destinados los mismos. Así las cosas, nos encontraríamos ante una de las excepciones planteadas por la jurisprudencia constitucional para que proceda la medida de embargo sobre estos rubros. De hecho, la Juez de primera instancia, al momento de decretar la medida de embargo precisó que su procedencia se encontraba condicionada al carácter embargable de los recursos y aclaró que las obligaciones ejecutadas emanan de la prestación de los servicios de salud, lo cual indica que se estaba frente a una de las excepciones a la regla general de inembargabilidad.

En este orden de ideas, el Despacho encuentra ajustada a derecho la decisión adoptada a través del numeral 2º de la providencia del 1º de agosto de 2018, por lo cual se procederá a su confirmación.

En mérito de lo expuesto la Sala Unitaria del Tribunal Superior de Barranquilla,

RESUELVE

1. Confirmar el numeral 2º de la providencia de fecha primero (1º) de agosto de 2018, proferido por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Barranquilla, al interior del proceso de la referencia, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
2. Sin costas en esta instancia.
3. Devuélvase el expediente al juzgado de origen y comuníquese la presente decisión al mismo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


SONIA ESTHER RODRÍGUEZ NORIEGA
Magistrada

Firmado Por:

**SONIA ESTHER RODRIGUEZ NORIEGA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 7 SALA CIVIL-FAMILIA TRIBUNAL SUPERIOR BARRANQUILLA**

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: **07b5f3a77a556714d841a8cc6148f06a14724966e17b0a6d76033fd2a4d03bdf**

Documento generado en 13/05/2021 01:47:49 PM