



Señor Juez, doy cuenta a usted con el presente proceso EJECUTIVO, promovido por CLINICA ORIENTAL DEL CARIBE S.A.S. en contra del ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD ATLANTICO, informándole que la parte demandada interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el auto de fecha 25 de julio de 2022, mediante el cual se decretaron medidas cautelares, y, por su parte el ejecutante demandante solicita ratificación de medida cautelar. Sírvase proveer. Soledad, agosto 31 de 2022.

Srio.

Pedro Pastor Consuegra Ortega

Soledad, treinta y uno (31) de agosto del año dos mil veintidós (2.022).

CLASE DE PROCESO: EJECUTIVO
RADICACIÓN: 2022-00367 - 00
DEMANDANTE: CLINICA ORIENTAL DEL CARIBE SAS
DEMANDADO: E.S.E HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA
METROPOLITANA DE SOLEDAD

I. OBJETO DE DECISION

Procede el despacho a pronunciarse sobre el recurso de reposición, interpuesto por el apoderado de la ejecutada contra el auto de fecha 25 de julio de 2022, mediante el cual se decretaron medidas cautelares sobre las cuentas de ahorro, crédito y cdt's en general legalmente embargable de la entidad demandada ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD en la entidad BANCO PICHINCHA.

II. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICION

El apoderado recurrente no comparte la decisión proferida en fecha 25 de julio de 2022, y fundamenta su inconformidad de la siguiente manera:

Indica que la Ley 1751 de 16 de febrero de 2015, contempla la inembargabilidad de los recursos con los que se financia la salud, en su artículo 25, de acuerdo con la cual, según su aserto, ningún recurso perteneciente al sector salud, trátese de propios o del sistema general de participación son inembargables, por ello el proveído en mención contraviene esa disposición.

Indica que la destinación de los recursos de la Seguridad Social en Salud y su prohibición de inembargabilidad es de rango constitucional tal como lo señala el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política y del artículo 9° de la Ley 100 de 1993: "*No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.*"

Señala con base en ello, que eso no es permitido destinar ni utilizar los recursos de la seguridad social en salud a objetivos diferentes a los que la ley le define al SGSSS.

Que según la Corte Constitucional en Sentencia T-481 del 2000: *"Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento -de aplicación inmediata- a previsiones o restricciones de jerarquía legal."*

Que la norma Constitucional antes referida, tiene como finalidad garantizar que los recursos del SGSSS lleguen y se destinen únicamente a su función propia, protegiendo así la viabilidad económica y el acceso de todos los habitantes del territorio nacional al servicio público esencial de salud que permite dicho sistema.

Continúa indicando que el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y el Decreto 1101 de 2007, determinan que los recursos del Sistema General de Participación-Salud son inembargables y no pueden ser objeto de medida cautelar.

Al igual que el artículo 21 del Decreto Ley 028 de enero 10 de 2008, expedido por el Gobierno Nacional, los recursos del sistema general de participación son inembargables. Que, en el mismo sentido, el Art. 594 del CGP, de la Ley 1564 de 2012, determina la inembargabilidad de los recursos destinados a la seguridad social, así:

Bienes inembargables. 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.

Que ningún recurso del sector salud, sea propio o del sistema general de participación puede ser afectado con medidas cautelares de embargo y retención de recursos, de ahí que lo planteado es procedente, no obstante el despacho decidió sobre medidas cautelares en contra de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, medida que es prohibida según disposiciones legales antes citadas, que además la Procuraduría General de la Nación a través de la Circular N° 014 de Junio 8 de 2018, así también lo contempla, inclusive es dirigida a los jueces de la república para que no proceda en el sentido anotado de embargar los recursos del sector salud.

Sostiene que la Superfinanciera ha conminado a las autoridades a que no afecten recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, para ello expidió la Circular N° 065 de octubre de 2018.

Al igual que la Circular emanada del Consejo Superior de la Judicatura dirigida a los jueces de la república sobre Inembargabilidad de recursos del sistema de seguridad social en salud.

Que la medida cautelar decretada afectó la cuenta maestra de recursos que gira el ADRES, la cual se encuentra en el Banco Pichincha, la que en su momento fue objeto de pronunciamiento de inembargabilidad por parte del Tribunal Administrativo del Atlántico en providencia de fecha 16 de septiembre de 2021, dentro del proceso radicado bajo el N° 08001-23-33-000-2016-01416-00-W, la cual transcribió.

deberá levantar el embargo, retención y/o congelamiento que efectúa sobre aquellos recursos públicos fiscales y parafiscales destinados a financiar la salud, administrados por la ADRES y que en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y en el Decreto 1429 de 2016 le corresponde girar a la Cuenta Bancaria de ahorros No. 410348591 del Banco Pichincha habilitada por la E.S.E HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD identificada con el NIT 802013023, teniendo en cuenta su carácter inembargable conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales, y con forme certificación existente en el plenario.”

Por tal circunstancia estima improcedente que se haya afectado con medida cautelar la cuenta maestra que se encuentra en el Banco Pichincha, por tanto, debe corregirse esa afectación revocando la medida cautelar ya que se están afectando recursos inembargables.

Respuesta al Recurso por parte del Demandante

El demandante no se pronunció con respecto al recurso interpuesto por la parte demandada a través de apoderado judicial.

REITERACION DE LA MEDIDA CAUTELAR

El apoderado de la ejecutante solicita reiterar la orden de embargo, sobre los dineros que posea la demandada E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD – ATLANTICO, en cuentas de ahorro, corrientes o CDT, en el Banco Pichincha, tal como fue ordenada por el despacho mediante auto de fecha 25-07-2022, y debidamente comunicada a la entidad financiera mediante oficio No. 2450, de fecha Julio 26 del 2022, como también solicita que dicha entidad financiera rinda un informe completo en donde se dé cuenta del cumplimiento de la orden de embargo antes mencionada, y que, en caso de su no cumplimiento, que especifique las razones para ello.

Respuesta Banco Pichincha.

La entidad Banco Pichincha a través del Director de Operaciones Bancarias, en atención al oficio No. 2450, informa que la entidad demandada ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD, presentó certificado de inembargabilidad anexando copia de esta, e indicando que se abstienen de efectuar el embargo de conformidad con lo indicado en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P y Circular Básica jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia.

En el anexo aportado, el cual se trata de una respuesta brindada al Gerente de la entidad demandada referente al radicado No. 20221420738472, certificado de inembargabilidad de los recursos administrados por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES y que le corresponde girar a las cuentas habilitadas por las instituciones prestadoras de servicios en salud.

En el referido oficio, dicha administradora manifiesta que en desarrollo de lo establecido en el párrafo del artículo 40 de la Ley 1815 de 2011 y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la Resolución 101 de 2017, certifica que los recursos públicos fiscales y parafiscales destinados a financiar la salud, administrados por la ADRES y que en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y en el Decreto 1429 de 2016 le corresponde girar a la Cuenta Bancaria de ahorros No. 410348591 del Banco Pichincha habilitada por la E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD identificada con el NIT 802013023, son inembargables conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales.

Que la dicha certificación que se expide con fundamento en la cláusula general de inembargabilidad establecida en el artículo 63 de la Constitución Política y la destinación específica que de los mismos consagra el inciso 3 del artículo 48 ibídem y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, en virtud de los cuales se establece que *“(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”* y en los artículos 5 y 25 de la Ley 1751 de 2015 - Estatutaria de Salud – *que le imponen al Estado el deber de abstenerse de adoptar decisiones que puedan afectar la prestación del servicio y la garantía del derecho fundamental a la salud, tomando todas las medidas necesarias para su protección, reiterando el carácter inembargable de los recursos públicos fiscales y parafiscales que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines distintos a los previstos constitucional y legalmente.*

Que de acuerdo a lo expuesto, la inembargabilidad de los recursos que le corresponde girar a la ADRES a la referida cuenta bancaria habilitada por la E.S.E. HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD, se desprende de lo previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1751 de 2015 que le imponen la obligación del Estado de destinar recursos necesarios para la cumplir la finalidad de proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de manera racional, progresiva y a largo plazo, que rigen en concordancia con los mandatos superiores y con la jurisprudencia constitucional, en virtud de los cuales, la sostenibilidad financiera del Sistema debe ser un criterio orientador de la política pública en salud.

Que en desarrollo de lo anterior, los recursos de la Nación y de las entidades territoriales administrados por la ADRES y que le corresponde girar a favor de las Instituciones

Prestadoras de Servicios de Salud a través del mecanismo de giro directo de que trata el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011 para la financiación del Régimen Subsidiado son inembargables, de conformidad con lo establecido en parágrafo 2 del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.6.1.2.7 del Decreto 780 de 2016. Igualmente son inembargables los que le corresponde a la ADRES girar directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013, cuando las Entidades Promotoras de Salud se encuentren en medida de vigilancia especial, intervención o liquidación, así como, los recursos destinados a la compra de cartera a que refiere el artículo 9 de la Ley 1608 de 2013.

Manifiesta que el Ministerio de Salud y Protección Social en Salud expidió la Resolución 205 de 17 de febrero de 2020 “Por la cual se establecen disposiciones en relación con el presupuesto máximo para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación – UPC y no excluidos de la financiación con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS (...)”, en el artículo 17 estableció: *“Artículo 17 Inembargabilidad de los recursos del presupuesto máximo. Los recursos del presupuesto máximo del presente artículo pertenecen al aseguramiento en salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo que tienen el carácter de ser inembargables, en los términos establecidos en el artículo 48 de la Constitución Política”.*

Vencido el término del traslado de la reposición y atendiendo las precedentes solicitudes, procede el Despacho a Resolver, teniendo en cuenta para ello, previamente las siguientes,

III. CONSIDERACIONES

Lo que se pretende al instaurar recurso de reposición, es que el mismo juez o magistrado que dictó la providencia impugnada, vuelva al estudio o análisis del caso, para que la revoque o la reforme, dictando para ello la decisión que se estime pertinente.

A través de auto del 25 de julio de 2022, y a instancia de la parte ejecutante se decretaron medidas cautelares de embargos en contra de la demandada ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD, proveído que es objeto de recurso de reposición por parte de la ejecutada a través de su apoderado.

Por la parte ejecutante, contrario sensu, solicita su ratificación en atención a que la entidad financiera Banco Pichincha se abstuvo de darle cumplimiento alegando que los recursos depositados en dicha cuenta, son de carácter inembargables, de acuerdo a la certificación allegada por la cuenta habiente.

Pues bien, se estima por el Despacho que la decisión plasmada en el auto atacado, tuvo como soporte los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales realizados por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, que autorizan la posibilidad excepcional de embargo sobre los referidos recursos, en los casos señalados, pues, se tiene por sentado

que la inembargabilidad no es una regla, sino un principio que no es absoluto como se procede a detallar de la siguiente manera:

En efecto, estimase que no se torna arbitraria la decisión asumida por este Despacho judicial, atendiendo que como viene dicho se han establecido excepciones al principio de inembargabilidad, y una de estas excepciones se aplica al presente caso, es decir, que es procedente y aplicable la medida cautelar respecto de los recursos del Sistema General de Participación en Salud, esto debido a que las obligaciones reclamadas tienen como fuente las actividades a las cuales estaban destinados estos recursos, que para el presente caso es la salud, pues, la obligación que se ejecuta radica en la prestación de servicios en salud contemplados en el plan obligatorio de salud subsidiado, correspondiente a la administración de los recursos del régimen subsidiado en salud y el aseguramiento de los beneficiarios del sistema general de seguridad social en salud al régimen subsidiado, ello conforme pasa a demostrarse:

1.- La Corte Suprema De Justicia – Sala De Casación Civil, en la sentencia STC3842-2021 del 14 de abril de 2021, MP ALVARO FERNANDO GARCIA RESTREPO, decidió la impugnación formulada frente al fallo proferido el 4 de marzo de 2021 por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, dentro de la acción de tutela promovida por Coomeva E.P.S. S.A. contra el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla, trámite al que fueron vinculados el Banco Av Villas, la Dirección General del ADRES, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Republica y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por haber decretado el embargo sobre recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud dentro de un proceso ejecutivo singular, para lo cual se reclama: se aclare que las medidas de embargo decretadas no pueden recaer sobre los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que no han surtido el proceso de compensación; y que además el juzgado accionado decretó el embargo de los dineros consignados en las **cuentas maestras** de recaudo de régimen contributivo que tiene en la entidad bancaria, los cuales hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud según la certificación expedida por el **ADRES** el 9 de septiembre de 2020, por cuanto están destinadas de manera exclusiva al recaudo de las cotizaciones del régimen contributivo de salud, desconociendo, según la accionante Coomeva EPS, de esta manera la jurisprudencia constitucional al respecto.

En dicha sentencia la Corte consideró, que la accionante y parte demandada en el proceso donde funge como demandada, lo que cuestiona, en ultimas, es la insistencia de la autoridad judicial accionada en la materialización del embargo y la retención de los dineros depositados en las **cuentas maestras** que el Banco AV Villas reportó abiertas por la ejecutada, pero a cargo del **ADRES**, dentro del proceso ejecutivo singular aludido y que el Juzgado accionado mantuvo tal postura fundamentado en precedentes jurisprudenciales, que viene siendo decantado por la H. Corte Constitucional en

sentencias C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras; al igual que el de la Sala de Casación Civil en providencias STC397-2018 del 7 de junio de 2018, más recientemente en STC3247- 2019 del 13 de marzo de 2019 y la Sala Laboral de la misma Corporación en STL2960-2019 del 13 de febrero del año en curso.

Con respecto a lo anterior la Corte dijo: *“Las providencias relacionadas son unánimes en señalar que los recursos que manejan las EPS si bien están amparados bajo el principio general de inembargabilidad, el mismo no resulta aplicable cuando persigue el pago de obligaciones generadas de la prestación de los servicios de salud, consideración que es acorde con el postulado consagrado en el inciso final del párrafo del artículo 594, tal como acontece en cada uno de los casos relacionados.”* (Subrayas de este Juzgado)

La Corte mantuvo la decisión impugnada llegada a su conocimiento bajo los siguientes considerandos:

“4.1. 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 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» 1; 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» 2.

Además, ha sostenido 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», en razón a que no es absoluto, es decir, que es susceptible de excepciones, y en ese orden, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales³.

4.2. Es por ello que, en sentencia C-543 de 2013 se 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).”

4.4. Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos «los recursos públicos que financian la salud», sobre eso no hay duda; sin embargo, tal como arriba se esgrimió, la inembargabilidad no es absoluta y permite excepciones.

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 en Salud, 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 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 (...).».

Concluye la Corte en su decisión lo siguiente:

*5. A la luz de los anteriores razonamientos, es claro que las medidas dispuestas por el juez de la ejecución, esto es, la retención sobre los dineros que Coomeva tenga o llegare a tener en las cuentas reportadas por el Banco de AV Villas, provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, se adoptó luego de establecer el carácter embargable de tales emolumentos y de surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, con el que se estableció que los títulos base del recaudo tienen «como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, **salud**, agua potable y saneamiento básico)*».

Es decir que de acuerdo los múltiples pronunciamientos efectuados por la Corte: sí resultaba constitucional y legalmente procedente imponer medidas cautelares sobre los recursos de destinación específica para asegurar el pago de las obligaciones, si los títulos

de recaudo que se ejecutan tienen como fuente: alguna de las actividades a las cuales estaban destinados, para ese caso: salud.

La anterior sentencia de tutela, resuelta en segunda instancia por la Sala de Casación Civil del Corte Suprema de Justicia como juez constitucional de segunda instancia fue escogida por la Corte Constitucional en sede de revisión, la cual fue resuelta mediante la **sentencia T-053 de 2022, del 18 de febrero de 2022**, en la cual, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, insistiendo la EPS Coomeva y la ADRES que los recursos comprometidos por embargos se hallaban cobijados por el principio de inembargabilidad.

Al respecto la Corte dijo en dicha providencia lo siguiente:

*Habida cuenta de que, conforme a lo probado en el proceso, la cuenta maestra de recaudo afectada con el embargo fue la número 165004813, destinada a los aportes del régimen contributivo, y subrayando que, consecuentemente, es respecto de la misma que debe pronunciarse la Corte, esta Sala de Revisión advierte de entrada que, a la luz de los criterios descritos en el acápite anterior, la reclamación sobre la que se funda la acción de tutela está llamada a prosperar, toda vez que del precedente reiterado en prolíficos pronunciamientos de esta Corte Constitucional se desprende de manera diáfana y contundente que **los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema, son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia**, como enseguida pasa a exponerse. (Subrayas y negrillas para justificar)*

Si bien la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud no es un principio absoluto, ha sido esta propia Corporación la que, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En ese sentido, si el alcance del citado principio, fijado a través de múltiples pronunciamientos de Sala Plena de la Corte Constitucional, es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior.

Tal como quedó ampliamente planteado en las consideraciones generales de esta providencia, los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada, inclusive, que otros recursos de naturaleza pública, y por lo tanto sólo en circunstancias extraordinarias que la jurisprudencia constitucional ha determinado pueden llegar a embargarse y a utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica que la norma fundamental les ha asignado, a saber: la financiación de la prestación del servicio de salud a la población.

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro.

Podría decirse, entonces, que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones son una especie, distinta a su vez de aquella conformada por los rubros transferidos por la Nación en virtud del SGP. Ahora bien: aunque unos y otros gozan de especial protección constitucional en tanto

recursos del sistema de salud, la distinción hecha resulta relevante justamente en razón al tratamiento dispensado por la jurisprudencia constitucional en lo que atañe a la aplicación del principio de inembargabilidad y sus excepciones.

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante, lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales.

Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes.

Sin embargo –como se vio *ut supra*–, posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.

En razón de este nuevo criterio, luego la Corte precisaría que el principio general de inembargabilidad se predica incluso frente a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP.

Lo anterior fue ratificado más recientemente cuando, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud, este Tribunal señaló que la aplicación del principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud “deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia”, remitiéndose entonces a lo decidido en el fallo de control abstracto que, a manera de criterio hermenéutico de armonización, precisó que era factible embargar los recursos de destinación específica del SGP para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia si y solo si se verificaba que para asegurar la cancelación de dichos créditos resultaban insuficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.

Antes bien, acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.

En resumen, sugiere esta sentencia una interpretación de un carácter casi absoluto de inembargabilidad, inclusive sobre los recursos del SGP frente a los cuales había establecido sendas excepciones, el cual solo cede o exceptúa, para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, previa verificación que para asegurar el pago de los créditos a que se contraen, no devienen suficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, así como acentúa la inembargabilidad sobre los recursos que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados con los que se nutre el sistema de salud.

Pese a lo anterior, esa misma Corporación de cierre constitucional, concretamente en su Sala Quinta de Revisión, recientemente profirió la **Sentencia T-172/22 del 24 de mayo de 2022**, dentro de la acción de tutela presentada por el Hospital Departamental Tomas Uribe Uribe de Tuluá contra el Banco AV VILLAS, en la cual, **CONTRARIA a la conclusión de la sentencia T-053 mencionada**, hace un resume de forma didáctica del contenido y alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, retomando las excepciones anteriormente establecidas por esa Corporación. En efecto, sin dejar de hacer mención a la sentencia T-053 de 2022, señaló que alcance de esta última:

La Sala Novena aclaró que la imposibilidad de embargar las cuentas maestras de las EPS restringía, pero no anulaba ni afectaba de forma desproporcionada el derecho de cobro de las IPS u otros acreedores. Lo anterior, debido a que estas entidades podían procurar el cobro ejecutivo de las deudas a través de los recursos que formaban parte del patrimonio de las EPS, sobre el cual podían recaer medidas cautelares conforme “a las reglas y los procedimientos consagrados tanto en las normas civiles como en aquellas disposiciones especiales que resulten aplicables”¹²⁸.

1. **Fundamento constitucional y definición.** *La inembargabilidad de los recursos del SGSSS es un principio constitucional que se deriva de los artículos 48 y 63 de la Constitución. En virtud de este principio, estos recursos no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo.*
2. **Contenido y excepciones.** *El contenido del principio de inembargabilidad, así como el alcance de sus excepciones, depende de la fuente del recurso. En concreto, la Corte Constitucional ha diferenciado entre los recursos del SGSSS que provienen del SGP y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados¹²⁹*
 - (i) **Recursos que provienen del SGP.** *El principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones. En concreto, estos recursos pueden ser embargados con el objeto de garantizar el pago de: (a) obligaciones laborales, (b) sentencias judiciales y (c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Lo anterior, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP.*
 - (ii) **Recursos que provienen de cotizaciones.** *Las cotizaciones son recursos parafiscales¹³⁰ que pertenecen al sistema de seguridad social en salud, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario. Por esta razón, a estos recursos no son aplicables las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP.*
3. **La inembargabilidad de las cuentas maestras de recaudo.** *Las cuentas maestras de recaudo que las EPS registran a nombre de la ADRES contienen recursos que provienen de las cotizaciones de los afiliados y los beneficiarios y, por lo tanto, son inembargables. A estas cuentas no les son aplicables las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP. Los recursos que son recaudados en estas cuentas pertenecen al Sistema de Seguridad Social, son administradas por la ADRES y no forman parte del patrimonio de las EPS. Por estas razones, la Constitución no permite que*

estas cuentas sean embargadas con el objeto de garantizar el pago de deudas de las EPS a IPS, derivadas de la prestación de servicios o actos médicos.

Bien, entonces, teniendo como fundamento, los anteriores pronunciamientos, debemos tener en cuenta que el punto de interpretación jurisdiccional del precedente, impone al interprete judicial, la aplicación de la sentencia más reciente, máxime si procede de la misma Corporación como órgano de cierre constitucional, y sobre el mismo tema, por tanto, y en atención a la decisión fijada en la sentencia T-053 de 2022, ratificada y ampliada en la T-172 de la misma anualidad, respecto del principio de inembargabilidad y sus excepciones, en especial las relacionadas con las **cuentas maestras** en las que se recaudaban los aportes y cotizaciones de los afiliados, administradas por la ADRES, dadas las razones expuestas en la jurisprudencia, no pueden ser objeto de embargo con la finalidad de garantizar el pago de obligaciones derivadas de servicios o actos médicos prestados.

En ese orden, habrá de aclarar que la medida de embargo se mantiene, pero bajo el entendido, que si la cuenta de ahorros afectada No. 410348591 del Banco Pichincha a nombre de la demandada HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD es una cuenta maestra administrada por el ADRES en la cual, **solo** se recaudan recursos procedentes de las cotizaciones de afiliados y beneficiarios del SGSSS NO RESULTA PROCEDENTE EL EMBARGO, por tanto, se reitera, la medida se mantiene si y solo sí, se trata de una cuenta maestra que recauda recursos exclusivos procedente de las cotizaciones de los afiliados y beneficiarios, para la cual, en caso de abstención por parte de la mencionada entidad bancaria de aplicar la cautela decretada, deberá certificar bajo juramento tal afirmación.

Contrario sensu, si la cuenta objeto de la cautela No. 410348591 NO ES UNA CUENTA MAESTRA POR NO ESTAR EXCLUSIVAMENTE DESTINADA AL RECAUDO DE COTIZACIONES PARAFISCALES, de acuerdo a la Sentencia T-0172 del 24 de mayo de 2022, sino que administra los recursos procedentes del SGP, sector salud, se tiene por constitucional y legal su decreto y por tanto se ratifica y mantiene la medida cautelar ordenada por auto de fecha 25 de julio de 2022, en el sentido de que son embargables los recursos del SGSSS que provienen del SGP, pues el principio de inembargabilidad como viene ya dicho no es absoluto.

Y en atención, a que en el presente proceso, el título ejecutivo es emanado de una entidad estatal que reconoce una obligación clara, expresa y exigible; cuya fuente de la obligación es la prestación de los servicios en salud, cumpliéndose con esto la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del SGP.

En consecuencia, la decisión de mantener la medida cautelar tiene su sustento jurídico en los diferentes antecedentes jurisprudenciales que establecen las excepciones al principio

de inembargabilidad de los recursos pertenecientes al SGP, encuentra este operador judicial que se configuran razones suficientes para no reponer el auto atacado por la parte ejecutada, por consiguiente, se resolverá no reponer el auto atacado procesalmente, bajo el entendido ya indicado.

En cuanto a la reiteración de la medida cautelar solicitada por la ejecutante, referente a la orden de embargo, sobre los dineros que posea la demandada E.S.E. HOSITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD – ATLANTICO, en cuentas de ahorro, corrientes o CDT, en el Banco Pichincha, tal como fue ordenada por el despacho mediante auto de fecha 25-07-2022, y debidamente comunicada a la entidad financiera mediante oficio No. 2450, de fecha Julio 26 del 2022, de acuerdo a lo esbozado anteriormente, ordenará oficiar a la entidad Banco Pichincha, para que cumpla con la medida cautelar ordenada y comunicada mediante oficio, en el sentido de que los dineros depositados en dichas cuentas son embargables en la proporción indicada inicialmente, es decir la tercera parte de dichos dineros así estos provengan del Sistema General de Participaciones Sector Salud y no debe afectar otros sectores como educación, agua potable y saneamiento básico entre otras, pues la obligación que aquí se ejecuta tiene como fuente las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP que para el presente caso es la salud, siempre que no representen recursos parafiscales proveniente de las cotizaciones de sus afiliados y beneficiarios.

En atención a que el recurso de apelación fue interpuesto de manera subsidiaria, este operador judicial y en aras de no vulnerar el debido proceso y salvaguardando el derecho de defensa, concederá el recurso de apelación de acuerdo a lo establecido en el artículo 321 del C.G.P numeral 8º que trata sobre la procedencia del recurso de apelación así:

(...)

8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.

El artículo 323 numeral 3º inciso 4º del C.G.P establece:

Podrá concederse la apelación:

(3)...

“La apelación de los autos se otorgará en el efecto devolutivo, a menos que exista disposición en contrario”

Al respecto, y de conformidad al inciso 4º numeral 3º del artículo 323 del CGP, se concederá el recurso de apelación en el efecto devolutivo, por lo que se prescinde que por parte de la recurrente suministre las copias necesarias en atención a la implementación de la virtualidad de acuerdo a la Ley 2213 de 2022.

En mérito de lo anterior, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad,

RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto de fecha 25 de julio de 2022, mediante el cual se decretaron las medidas cautelares en contra de la entidad demandada ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD ATLANTICO, bajo el entendido que se mantiene tal como fue decretado y comunicado, es decir, sobre recursos procedentes del SGP sector Salud. Por las razones expuestas en la parte motiva del presente auto.

SEGUNDO: OFICIESE POR SECRETARIA al BANCO PICHINCHA informando que las medidas cautelares decretadas mediante auto de fecha 25 de julio de 2022 y comunicada mediante oficio No. 2450 del 26 del mismo mes y año, se MANTIENE Y RATIFICA bajo el entendido que la misma recae sobre la TERCERA PARTE DE LOS RECURSOS PERTENECIENTES AL **SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES SGP - SECTOR SALUD, y no sobre cuenta maestra** administradas por la ADRES en la cual se recauden de manera exclusiva recursos provenientes de **cotizaciones de los afiliados y beneficiarios** del SGSSS, acorde con lo indicado en la sentencia T-172 de 2022.

TERCERO: CONCEDER, en el efecto DEVOLUTIVO el recurso de apelación impetrado en contra del auto calendarado el 25 de julio de 2022 que decretó medidas cautelares, proferido por este Juzgado.

CUARTO: Por Secretaria una vez ejecutoriado el presente proveído, remítase el expediente previas las formalidades del reparto al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla Sala Civil Familia, a fin de desatar la apelación interpuesta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GERMAN RODRIGUEZ PACHECO

Juez

Firmado Por:

German Emilio Rodriguez Pacheco

Juez

Juzgado De Circuito

Civil 001
Soledad - Atlantico

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: **e0345a791179d978011110d5ad29ad897303b1a5e1b3a7fef70a65e543061997**

Documento generado en 05/09/2022 10:28:18 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>