



Radicación interna: 43.495
Código: 08001315301020210006601
Proceso: EJECUTIVO
Demandante: NEURODINAMIA S.A., NIT 806013568-1
Apoderado: RUBEN DARIO CAMPO PERNETT
Demandado: FUNDACION MEDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S., NIT 800050068-6
Apoderado: NÉSTOR ANDRÉS QUIROZ PABÓN
Magistrado: PONENTE: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

Barranquilla - Atlántico, trece (13) de diciembre del dos mil veintiuno (2021).

1. OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Corresponde a la Sala Octava Unitaria Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, decidir el Recurso de Apelación interpuesto por la parte demandante, **NEURODINAMIA S.A.**, a través de apoderado judicial, en **contra del numeral segundo (2°) del auto de fecha nueve (09) de abril del año 2021**, proferido por el **Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla**, dentro del proceso ejecutivo instaurado por la accionante, referida precedentemente, contra **FUNDACIÓN MÉDICOPREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S.**

2. SINTESIS DE LA CONTROVERSIA

2.1 Pretensión:

Que cursa en el Juzgado Décimo Civil del Circuito de esta ciudad, un proceso ejecutivo contra **FUNDACIÓN MÉDICOPREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S.**, promovido por **NEURODINAMIA S.A.**, tendiente a: i) librar mandamiento de pago a su favor por la suma de **CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MILLONES TREINTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS M/CTE (\$4.647.035.527)**. ii) Los intereses moratorios, desde que se hicieron exigibles las obligaciones hasta que se efectúe el pago.

2.2 Actuaciones procesales

2.2.1 Mediante auto, de fecha nueve (09) de abril de 2021, el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, resolvió librar mandamiento de pago por la vía ejecutiva a favor de **NEURODINAMIA S.A.** y a cargo del ejecutado **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S.** por la suma del numeral 2.1 de este acápite y los intereses moratorios liquidados a la tasa máxima legal permitida, desde el día que se hizo exigible la obligación hasta que se hiciera efectivo el pago total de la misma.

En el auto que decretó las medidas cautelares solicitadas, **numeral segundo** negó la medida de embargo solicitada sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud — **ADRES-** (antes **FOSYGA**), deba pagar a la demandada **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL**



BIENESTAR SOCIAL S.A.S., dado que se tratan de recursos parafiscales amparados bajo el principio de inembargabilidad. Además, por ser recursos que están en la fuente y no están asignados específicamente como bien del demandado.

2.2.2 La entidad demandante, a través de apoderado judicial, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación mediante escrito fechado trece (13) de abril de 2021, contra el numeral segundo (2°) del auto de fecha 9 de abril de 2021. Numeral en el cual el Juzgado Décimo Civil del Circuito negó la medida de embargo solicitado sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud — ADRES- (antes FOSYGA), deba pagar a la demandada FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S.

3 CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

3.1 Procedencia del recurso de alzada

Es menester señalar que el presente asunto sí es objeto del recurso de apelación. Así lo establece el estatuto procesal en su artículo 321 (C.G.P.) numeral octavo, el cual reza:

“Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

[...]

8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.”¹ (Negrilla fuera del texto)

Como puede observarse, el auto que resuelve sobre las medidas cautelares es objeto del recurso de apelación. Esto es aplicable al presente proceso, dadas las actuaciones procesales surtidas, descritas precedentemente en el acápite que fue destinado para las mismas.

Contextualizando el ámbito de la apelación, tenemos que el despacho de primera instancia deniega el embargo y secuestro de los dineros que puedan encontrarse en ADRES a favor de la demandada por considerar que esos dineros son inembargables y por el contrario, el demandante defiende la procedencia de la cautela sobre esos dineros apoyado en la línea jurisprudencial de las Altas Cortes, quienes han encontrado que los dineros, incluso, proveniente del Sistema de Seguridad Social destinados para la salud pueden ser objeto de cautela para el pago de obligaciones generadas por la prestación de servicios de Salud.

3.2 Marco Jurídico de la decisión

¹ C.G.P.; Art., 321. Numeral 8.



El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia señala que “la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”². Aunque la norma constitucional aparentemente le da una connotación de servicio público, la Corte Constitucional, máximo órgano interprete de la carta constitucional, decantó en su jurisprudencia que la salud también es un derecho fundamental autónomo. No obstante, lo que llama la atención respecto del sub-examine es que el artículo en su inciso quinto señala que “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”.

Más adelante, la carta magna dispone en su artículo 63 que “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**”³(Negrilla y subrayado fuera del texto). De esta disposición superior, se otorga facultad al legislador de determinar cuáles bienes deben considerarse inembargables. A propósito de esta competencia otorgada por la carta política, dispuso el legislador en la **Ley 1751 de 2015** en su artículo 25, ley cuyo es objeto es garantizar el derecho fundamental a la salud, regularlo y establece sus mecanismos de protección, lo que a tenor se lee:

“ARTÍCULO 25. DESTINACIÓN E INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS. **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”⁴ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Del texto normativo, el cual está concatenado con la carta política, se tienen cuatro aspectos básicos de los recursos de la salud, a saber, que son: i) de carácter públicos, ii) están blindados por la inembargabilidad, iii) su destinación es específica, iv) sus fines son los establecidos en la constitución y la ley.

Finalmente, hay que decir que el **Decreto 2265 del 2017** en su **Artículo 2.6.4.1.4.** reza al respecto que:

“Artículo 2.6.4.1.4. Inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud. Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto **son inembargables** conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Entonces, sin ambigüedad alguna, se puede afirmar que los recursos que financian el sector salud tienen la impermeabilidad frente a la embargabilidad de los bienes. Además, es puntual al indicar que la protección de inembargabilidad se extiende a los recursos que ADRES administra, incluyendo los de las cuentas maestras que son las cuentas de recaudo del régimen contributivo del sistema general de seguridad social.

2 C.N. Art., 48 Inciso 1°

3 C.N. Art.,63.

4 Ley 1751/2015. Art.25.



3.3.1. De la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Salud en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Jurisprudencialmente, respecto de la naturaleza jurídica de los recursos del sistema integral de seguridad social, la Corte Constitucional ha precisado que se tratan de recursos parafiscales. Por ejemplo, en el año 2004 indicó:

“Respecto a la naturaleza jurídica de los recursos de la seguridad social, esta Corporación ha sostenido que se tratan de recursos parafiscales, al respecto argumentó:

“Las contribuciones parafiscales han sido definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado grupo y se utilizan en beneficio de ese mismo sector. Se trata de una forma de intervención del Estado en la economía destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. Es su afectación dirigida a un propósito específico la característica fundamental de estos recursos”.

Las cotizaciones para la seguridad social es una consecuencia de la soberanía fiscal del Estado.

Los recursos de la seguridad social que se captan no forman parte de los recursos del presupuesto nacional, puesto que éstos tienen una destinación específica y son administrados por entes públicos o por entidades de derecho privado.

Las cotizaciones que se efectúan dentro del sistema de la seguridad social son un tributo que se le impone a un determinado grupo de personas para financiar un determinado servicio público”⁵ (Subrayado fuera del texto).

En el mismo sentido, en **Sentencia C-262 de 2013**, el máximo órgano de lo Constitucional indicó que la regulación normativa del sistema integral de seguridad social, y especialmente el sistema general de salud “ha llevado a la Corte a concluir en varias oportunidades que los recursos de la seguridad social en salud, en particular las cotizaciones que se recaudan entre los afiliados al régimen contributivo, son contribuciones parafiscales y, por tanto, tienen naturaleza pública y una destinación específica”⁶ (Negrilla y subrayado fuera del texto). Señalando, entre otros, fallos de relevancia como la **Sentencia SU-480 de 1997**, **Sentencia C-1489 de 2000**, **Sentencia C-828 de 2001**, **Sentencia C-1040 de 2003**.

Por otra parte, pero en igual sentido, en **Sentencia C-349 de 2004** la Corte Constitucional pronunció lo siguiente:

5 C. Const., Sent., T-1195, Nov. 29/2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

6 C. Const., Sent., C-262, May. 08/2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



“...la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo en forma unívoca que los recursos del Sistema General de la Seguridad Social son rentas de naturaleza parafiscal.

[...]

“6.3. En atención a las características citadas, no duda la Corte en calificar los recursos de la seguridad social como rentas parafiscales, pues en verdad éstos comportan contribuciones obligatorias de naturaleza pública, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que no ingresan al presupuesto nacional, que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población, y que deben ser utilizadas para financiar globalmente los servicios que se prestan y para ampliar su cobertura.”[23]

Por tal razón los recursos provenientes de las cotizaciones al Régimen de Seguridad Social en Salud no son propios de las entidades que los administran (EPS, ARS y FOSYGA), pues son dineros públicos que deben destinarse a la prestación del servicio público de salud. Tampoco los cotizantes tienen un derecho adquirido sobre las cotizaciones realizadas, sino tan sólo un interés legítimo en su correcta utilización. Tienen sí, un derecho subjetivo a la prestación del servicio público, que no se confunde con la “propiedad” de las cotizaciones pagadas, ni es correlativamente equivalente a ellas, como antes se dijo.

[...]

Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado.” (sentencia SU-480 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero)⁷ (Negrilla y Subrayado fuera del texto).

De los anteriores precedentes constitucionales, bien se deja claro el carácter de parafiscalidad que tienen los recursos del sistema general de salud y su naturaleza de bienes públicos, lo cual los hace objeto del velo de inembargabilidad que establece el artículo 63 superior al señalar que los bienes de uso público y los que determine la ley tienen este fuero. De hecho, la Corte Constitucional, en **Sentencia C-090 de 2001**, al estudiar las objeciones presidenciales al proyecto de ley 016/99 Senado y 006/98 Cámara por medio de la cual se creaba el Fondo Nacional para la reposición del parque automotor del servicio público de transporte terrestre y se dictaban otras disposiciones, señaló lo siguiente sobre los parafiscales:

“El asunto de la inembargabilidad de las rentas (tanto públicas como privadas) es una materia sobre la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades dejando claro que, en lo referente a los recursos públicos, “la inembargabilidad busca ante todo

7 C.Const., Sent.C-349, Abr. 20/2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



proteger los dineros del Estado para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común”.

En el presente caso es evidente que los recursos parafiscales, que son recursos públicos del Estado, aunque beneficien solamente a un grupo, esto es, a los transportadores a que alude el proyecto de ley, están cobijados por el principio de inembargabilidad...” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En sentencia del año 2014 la Corte Constitucional en lo referente a la inembargabilidad de los recursos de la salud, al estudiar el proyecto de ley estatutaria que regula el derecho fundamental a la salud, esbozó:

“en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, “la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta^[490]. Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental”⁸ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Se tiene entonces que la inembargabilidad de los recursos de la salud en sus diferentes modalidades tiene una relación directa con los fines del Estado Social de Derecho y de la prevalencia del interés general por encima del particular, tanto más cuando se está frente a recursos que permiten garantizar la efectividad y materialidad de un derecho fundamentalísimo como lo es la salud, que a su vez impacta en derechos como la dignidad y la vida misma.

3.3.2. De la excepción al principio de inembargabilidad

Un estudio minucioso de la jurisprudencia de la Corte Constitucional nos permite concluir que la inembargabilidad de los recursos públicos, para este caso los relacionados con el sistema general de salud, no es una regla sino un principio y como tal no es absoluto. Esto significa que admite excepciones, que por cierto han sido decantadas por la Corte Constitucional en sus pronunciamientos, encontrando 4 reglas que constituyen excepciones al principio de inembargabilidad. Las cuales, a juicio de esta colegiatura, es menester precisar a fin de dar luz a la decisión del *sub-judice*.

Primera excepción – Satisfacción de créditos y obligaciones de origen laboral con fines de efectivizar el derecho fundamental al trabajo en condiciones de dignidad y justicia.

8 C. Const., Sent. C-313, May. 29/2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Esta primera excepción se plasmó en la **Sentencia C-546 de 1992**, en la cual la Corte Constitucional procedió a declarar la constitucionalidad en condición de condicionalidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1939, la cual abordaba la inembargabilidad de las rentas y los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación. En ese momento la máxima interprete de la carta encontró que existían un conflicto entre dos valores constitucionales: por un lado, el valor de protección de los recursos económicos del Estado y la prevalencia del interés general abstracto, y por otro lado, el valor relacionado con la protección efectiva del derecho fundamental al pago de salarios de los trabajadores del Estado. Tal situación fue resuelta por la corte en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional, en cambio, sostiene que, en todo caso de conflicto entre los valores mencionados, debe prevalecer el derecho de los trabajadores a la efectividad del pago de su salario. El énfasis en esta afirmación, que no admite excepción alguna, sin embargo, no impide que esta Corte admita la importancia del interés general abstracto.

(...)

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.

(...) el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

Justamente el legislador colombiano, en las disposiciones controvertidas de la Ley 38 de 1989, ha hecho cabal desarrollo de la facultad que el artículo 63 Constitucional le confiere para, por vía de la Ley, dar a otros bienes la calidad de inembargables.

Sin embargo, debe esta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que, la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de



relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación.

Como claramente se desprende de los considerandos que anteceden, por mandato imperativo de la Carta, que también es de obligatorio acatamiento para el juez constitucional, los derechos laborales son materia privilegiada que se traduce, entre otras, en la especial protección que debe darles el Estado.

(...)

En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo (...)

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo⁹ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Del anterior pronunciamiento quedó establecido una excepción de inembargabilidad enfocada en la materialización efectiva de derechos laborales, tales como las prestaciones sociales a cargo del Estado, reconocidos en sentencias judiciales o actos administrativos.

Segunda excepción – créditos a cargo del Estado que consten en sentencias judiciales

En **Sentencia C-354 del año 1997** la Corte Constitucional estudió la Constitucionalidad del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 en relación con la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, y estableció la regla que titula este apartado en las siguientes palabras:

“El principio de inembargabilidad general que consagra la norma resulta ajustado a la Constitución, por consultar su reiterada jurisprudencia. No obstante, es necesario hacer las siguientes precisiones: La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que, si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y

9 C.Const., Sent. C-546, Oct. 01/1992. M.P. Ciro Angarita Barón y M.P. Alejandro Martínez Caballero.



el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias”¹⁰.

Así, consideró la Corte Constitucional que una de las excepciones a la inembargabilidad se configura cuando existe una sentencia judicial donde se reconozcan derechos a individuos, dado que el principio de seguridad jurídica y el respeto al reconocimiento judicial son pilares del Estado Social de Derecho. Entonces, el principio de inembargabilidad debe ceder paso a la materialidad de los derechos reconocidos en las sentencias judiciales.

Tercera excepción – Extinción de títulos que emanen del Estado y contengan obligación clara, expresa y exigible.

Precisa esta colegiatura que, esta excepción ya había sido decantada en el año 1994 por la Corte Constitucional mediante **Sentencia C-103 de 1994** en la cual se estudió la constitucionalidad de varias normas del derogado Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución de entidades de derechos público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. En ese momento la Corte resolvió que “cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”.

No obstante, fue la misma **Sentencia C-354 del año 1997**, aludida en líneas anteriores, donde la Corte Constitucional revivió esta excepción y la desarrolló bajo el parámetro del principio de la igualdad al indicar que:

“No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. 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 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...”¹¹

A partir de estas consideraciones la Corte Constitucional resolvió declarar exequible el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias (segunda excepción) **o en otros títulos legalmente válidos, pueden ser objeto de ejecución viable, con embargo**

10 C.Const., Sent. C-354, Agos. 04/1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

11 C.Const., Sent. C-354, Agos. 04/1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.



de recursos del presupuesto (tercera excepción) - 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. Claro está, estos títulos deben contener un reconocimiento por parte del Estado de una obligación clara, expresa y exigible.

Cuarta excepción – las excepciones a la inembargabilidad son aplicables a los recursos del Sistema General de Participación (S.G.P.) sí y solo sí las obligaciones reclamadas se originan en las actividades a las cuales están destinados dichos recursos.

En la **Sentencia C-793 de 2002** la Corte Constitucional al estudiar la inembargabilidad que se dispuso sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, puntualmente en relación con el sector salud en el artículo 18 de la Ley 715 de 2001, precisó que las reglas a la inembargabilidad que fueron explicadas anteriormente le eran aplicables a los recursos del SGP destinados al sector educación siempre y cuando las obligaciones generadores de las medida cautelar de embargo y secuestro tuviera origen en la actividad especificada como destino de los recursos del sistema. Posteriormente en **Sentencia C-566 de 2003** extendió estas excepciones a los demás recursos del sistema general de participación. Para la prueba se extrae el siguiente apartado de este pronunciamiento:

“Así mismo que en materia de recursos del sistema general de participaciones la Sentencia C-793 de 2002 precisó que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos de la participación de educación a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma ley como destino de dicha participación. Y ello por cuanto permitir por la vía del embargo de recursos el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad a que más adelante se refiere la Corte respecto de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico..”(Negrilla y subrayado fuera del texto).

Finalmente, no extraña que la **Sentencia C-543 de 2013** haya condensado todas las cuatro (4) excepciones a la inembargabilidad de la siguiente manera y sobre la que destacaremos la última analizada:

“Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se



encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

- (i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos[5].
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.
- (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)." ¹².

Es indudable entonces que el principio de inembargabilidad es la generalidad, pero a fin de armonizar estos principios con otros derechos fundamentales y con los fines del Estado Social de Derecho puede ser objeto de excepciones, las cuales han sido claramente demarcadas por esta colegiatura en este acápite.

3.3.3. De la inembargabilidad en casos símiles en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Sentencia STC3247-2019

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia no ha sido ajena al asunto bajo estudio y objeto del recurso de alzada. Es por lo anterior que este órgano colegiado precisará tres precedentes jurisprudenciales de la Sala Civil al respecto. El primero de ellos data del año 2019, **Sentencia STC3247-2019**, en sede de tutela la accionante Resonancia e Imágenes Santamaría S.A. enrostró errores de vulneración a su derecho al debido proceso por las decisiones emitidas por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Sincelejo y la Sala Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, en el proceso ejecutivo iniciado por la actora contra Cafesalud EPS S.A.S. con base en facturas de ventas por la prestación de servicios de salud de neurocirugías de adultos y pediátricos, enfermedades del sistema nervioso y de columna.

En virtud de la prestación de los servicios adeudados, el juzgador decretó el embargo y retención de los dineros que Cafesalud llegare a tener en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES- y los depositados en las cuentas corrientes y de ahorro del Banco de Occidente. Medidas cautelares que fueron apeladas y en alzada el Tribunal aludido, mediante auto del 18 de diciembre de 2018, revocó la orden de embargo de los dineros en relación con ADRES, advirtiendo que se trataban de emolumentos de carácter inembargables y no le era aplicable la excepción de inembargabilidad dado que la obligación no procedía de sentencia judicial en firme que reconociera derechos laborales.

12 C.Const., Sent.C-543, Agos. 21/2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



La Corte cita la Sentencia C-543 de 2013 para señalar las 4 excepciones imperantes al principio de inembargabilidad, dicho sea, fueron señaladas en acápite anterior en esta providencia, y manifestó que el estatuto procesal atendió a la existencia de estas excepciones en su canon 594. Así entonces, procede la Corte a plantear lo que sigue:

“A la luz de las anteriores elucubraciones es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó como única excepción al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP, los dirigidos al pago de acreencias laborales, omitiendo la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones a cargo del Estado, consignadas en sentencias y títulos ejecutivos, cuando estos tienen como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico).

Las medidas dispuestas por el a quo, esto es, la retención sobre los dineros que Cafesalud tenga o llegare a tener en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES- impone determinar el carácter embargable o no de tales emolumentos.

De constatarse lo segundo, es preciso surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, para establecer si 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) lo cual permitiría mantener las cautelas reseñadas”¹³ (Negrilla y subrayado fuera del texto).

De este pronunciamiento se pueden determinar dos aspectos claves: **i)** La decisión respecto de casos como el aquí analizado no pueden sustentarse en la mera connotación de inembargabilidad de los recursos de salud, sino que es obligatorio un estudio subsidiario del régimen de excepciones a la inembargabilidad de los recursos públicos. **ii)** es posible decretar medidas cautelares como las señaladas respecto de los dineros que administra ADRES si la fuente de la obligación objeto de recaudo tiene su génesis en actividades para las cuales están destinados los recursos de la salud, en este caso. Dado que lo primero no fue realizado por el tribunal en la sentencia citada arriba, la Corte concede el amparo de tutela y ordena al tribunal tomar una nueva decisión del recurso de alzada dejando sin efecto el anterior a fin de que el nuevo de ajustara a los lineamientos esbozados en el fallo reseñado.

STC8545-2020

En este escenario de tutela, la Promotora es la Clínica Zona Franca de Urabá SAS contra la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, reclamando entre otros derechos el debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima.

13 CSJ, Cas. Civil, Sent. STC3247, Mar.14/2019. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Radicado.11001-02-03-000-2019-00384-00



El proceso lo inicia la Empresa Social del Estado Hospital Integrado de Sabana de Torres promoviendo juicio ejecutivo contra Coomeva EPS SA, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Noveno Civil del Circuito de Bucaramanga, el que el 17 de julio de 2017 libró mandamiento de pago y el 15 de agosto de 2018 dispuso seguir adelante con la ejecución. El asunto fue asignado al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga; acumulándose las demandas de la Promotora Clínica Zona Franca de Urabá SAS, y otras. El juzgado de ejecución, mediante proveído de 15 de octubre de 2019 decretó el embargo y retención de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTs o en cualquier otro concepto a nombre de la demandada y de los dineros que reciba de la ADRES.

Estudiada la apelación de la decisión, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga revocó la decisión y en oposición dispuso que las medidas cautelares decretadas eran improcedentes por recaer sobre dineros del sistema general de participación y recursos del sistema general de seguridad social los cuales son inembargables. Sin embargo, la Corte señala varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, particularmente la Sentencia C-543 de 2013 donde se condensan las 4 excepciones que hemos estado analizando, para pasar decantar el error del tribunal bajo el siguiente tenor:

“Por tanto, el Tribunal acusado erró al revocar la decisión del *a quo* de embargo y retención de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTs o en cualquier otro concepto a nombre de la demandada y de los dineros que reciba de la ADRES, pues tal como se expuso es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, tal como lo concibió la Corte Constitucional en sentencia C-543/13 al precisar que la limitación en comento es inaplicable *«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)14»*.

5. En consecuencia, se ordenará a la Corporación accionada que deje sin valor y efecto el proveído del 14 de septiembre de 2020, mediante la cual revocó el proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga, el 15 de octubre de 2019, y las actuaciones que dependan de éste, para que adopte una nueva decisión en la cual tenga en cuenta las consideraciones precedentes¹⁴ (Negrilla y Subrayado fuera del texto).

Viable son entonces las medidas de embargo y secuestro de los dineros que deba pagar la ADRES a las entidades que hacen parte del sistema integrado de salud

14 CSJ, Cas. Civil, Sent. STC8545, Oct.15/2020. Radicación n.º 11001-02-03-000-2020-02682-00. M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.



cuando las obligaciones que suscriben se enmarcan en la continuidad de los destinos de dichos recursos al sistema.

STC-10139 de 2021

En este pronunciamiento relacionado con la medida de embargo de la cuenta maestra la Corte Suprema precisó:

“A la luz de los anteriores razonamientos, es claro que la decisión tomada por el Tribuna accionado, esto es, la de confirmar la decisión del juzgador a quo consistente en decretar el levantamiento de las medidas cautelares de embargo y retención de los dineros que Medimás EPS S.A. tenga o llegare a tener en las cuentas reportadas por el Banco de Bogotá, provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, desatiende de forma directa los anotados precedentes, toda vez que se configura una de las excepciones atrás analizadas, al estar establecido dentro del proceso 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)», al incorporar el valor de los servicios de salud que la IPS ejecutante, Servicios Especiales de Salud, aquí tutelante, prestó a los afiliados de la EPS ejecutada Medimás.

Es que, tal como expuso la Sala en un reciente pronunciamiento emitido en un asunto de contornos similares, «es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones» (STC1339-2021).

no cabe duda de que en el presente caso se hace necesaria la intervención excepcional del Juez de tutela con el fin de remediar el quebrantamiento constitucional advertido, a fin de que la Corporación criticada resuelva nuevamente sobre el recurso de apelación presentado por la aquí accionante contra el auto del 7 de febrero de 2020, teniendo en cuenta las consideraciones esbozadas”¹⁵.

En este caso, se reitera la excepción de inembargabilidad cuando el título objeto de recaudo nace de las prestaciones de los servicios de salud, situación que está en concordancia con los destinos de estos recursos.

Como puede verse, cada excepción al principio de imembargabilidad de los recursos, en este caso, de salud, es tratado en la jurisprudencia en abstracto, de manera que correspondería en cada proceso en concreto proceder a establecer si ella es posible aplicar o no y para ello vino el C.G.P. a aterrizar el problema estableciendo dos aspectos: **A.)** Que la procedencia de la medida excepcional de embargo, en este caso de salud, debe apoyarse en razones de orden legal y, **B.)** Oficiada la entidad donde reposan los dineros, de considerarse que la orden es inaplicable porque en su parecer

15 CSJ. Cas. Civil, Sent. STC10139, Agos.11/2021. Radicado 11001-02-03-000-2021-02713-00. M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.



son dineros inembargables, debe informarlo al funcionario para que reafirme la medida dando las razones legales en que apoya la aplicación de la excepción de embargabilidad en el caso concreto.

Con ello, el legislador quiso darle concreción y posibilidad de aplicación de la excepción de embargabilidad, pero colocando su fundamento no en la abstracta posibilidad de una excepción de creación jurisprudencial, sino concretando razones legales de aplicabilidad de ella en el caso concreto, de manera que el legislador armoniza el principio general con criterios de concreción específica para cada proceso a afecto de que, si el demandado considera que un determinado dinero es inembargable exija las razones de ley para ello y su analogía en el caso específico.

Del anterior recorrido jurisprudencial y legal sobre el tema, al permitir que los operadores jurídicos puedan acudir a la aplicación de las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia pero a su vez exigiendo que tal aplicación debe concretarse en razones legales para poderlas aplicar, se instituyó un trámite legal en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., que impone aceptar que incumbe precedente el decreto de la medida cautelar solicitada y dejar para el trámite el parágrafo en mención, la concreción de las razones legales, para ello, en caso de considerar que al concretar la medida excepcional ella invade la regla general de inembargabilidad, como así lo define el artículo del C.G.P. que se ha mencionado.

Es evidente entonces, el desacierto de la decisión proferida por el Juzgado Décimo Civil del Circuito en el numeral segundo del auto del 9 de abril de 2021, porque se fundamentó sin tener en cuenta la necesidad de armonizar los avances jurisprudenciales del derecho vivo con la norma legal.

Por todo lo expuesto en este acápite, la medida cautelar de embargo y secuestro, solicitada por **NEURODINAMIA S.A.** respecto de los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES deba pagarle a la **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S., identificada con NIT. 800.050.068-6**, se abre paso con fundamento en la aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad por las motivaciones en líneas anteriores desarrolladas, dejando la discusión respecto de las razones legales que puedan existir en concreto, para retener los dineros sobre los cuales pueda recaer dicha medida, es decir la excepción es posible decretarla, más la discusión sobre los dineros concretos sobre los que deban recaer las retenciones será materia de discusión en el trámite especial que regula el parágrafo del artículo 594 del C.G.P.

En consecuencia, se,

RESUELVE

Primero: REVOCAR el numeral segundo del auto del nueve (09) de abril de 2021, proferido por el Juzgado Décimo Civil del Circuito, dentro del proceso ejecutivo debidamente referenciado en el aparatado inicial, conforme las motivaciones aquí vertidas.

Segundo: En consecuencia, decretar el embargo y secuestro de las sumas de dinero presentes y futuras, que bajo cualquier modalidad deba cancelarle, pagarle o girarle, la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL



DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, a la demandada FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S., identificada con NIT. 800.050.068-6.

Para su concreción, désele aplicación a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P.

Tercero: Sin costas en esta segunda instancia.

Cuarto: Ejecutoriado el presente proveído, remítase la actuación al Juzgado de Origen. Líbrese oficio recurrido.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE,

ABDÓN SIERRA GUTIERREZ
Magistrado

Firmado Por:

Abdon Sierra Gutierrez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 1 Civil Familia
Tribunal Superior De Barranquilla - 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:

e1f116cacce11611edfac1738c30f271c72a04367931fff3000664d70
e5a4474

Documento generado en 11/12/2021 02:06:16 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>