



Radicación interna: 43.497
Código: 08001315301020210006602
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 auto de fecha nueve (09) de abril del año 2021 el cual decretó medidas cautelares**, proferido por el **Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla**, dentro del proceso ejecutivo instaurado por la accionante, referida precedentemente, contra **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIALS.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 MÉDICO PREVENTIVA 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.

2.2.2 En la misma fecha, nueve (09) de abril de 2021, el Juzgado Décimo Civil del Circuito, mediante providencia (auto), resolvió: **En su numeral primero**, no acceder a decretar el embargo y secuestro de los dineros legalmente embargables que tuviera la accionada, **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S.**, identificada con NIT. 800.050.068-6, depositados en cuenta corrientes, de ahorro simple, de ahorro de valor constante, certificados de depósitos a término, fiducia, entidades territoriales cualquier modalidad de inversión o cualquier producto financiero a nombre de la ejecutada, en razón a que el ejecutante no indicó las



entidades bancarias y Corporaciones Financiera o Fiduciarias y entidades territoriales la ejecución pretendida.

En el **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.

Respecto al **numeral tercero**, resolvió el juzgado decretar el embargo y secuestro de los dineros embargables por concepto de prestación de servicios en salud a los que tuviera derecho la ejecutada sociedad FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S. en las siguientes entidades promotoras de salud: EPS-S COOSALUD, EMDISALUD, MUTUAL SER, COMPARTA, SALUD TOTAL, COLMEDICA, SURAMERICANA, COOMEVA, INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES O NUEVA EPS, SALUD VIDA Y COMFAMILIAR. Ordenando el despacho, que las medidas se practicaran sobre el 10% que corresponde a la EPS por gastos de administración, con justificación en el inciso 3° del art. 594 del Código General del Proceso. Limitando la suma del embargo a \$ 9.186.625.628.00.m.l.

Finamente, en el **mismo numeral tercero**, el juzgador de instancia resolvió denegar las medidas cautelares de embargo de remanente y de bienes que llegaren a desembargarse, en los juzgados referidos en la solicitud de medidas cautelares, por razón que el solicitante omitió especificar sobre cuales procesos recaía la medida solicitada.

2.2.3 El Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla mediante providencia (auto) de fecha calendada veintidós (22) del mes de abril del año Dos Mil Veintiuno (2021), luego de recibir escritos de fechas 13 de abril de 2021 y 16 de abril de 2021 por parte del ejecutante, donde solicitaba nuevamente el decreto de las medidas denegadas en el numeral primero del auto del 9 de abril de 2021, pero esta vez señaló la ejecutante las entidades sobre las cuales recaía la medida. Así como también, respecto de las medidas denegadas en relación con el embargo de remanente y de bienes que llegaren a desembargarse en otros procesos, señaló específicamente el radicado de los procesos y el juzgado donde cursaban los mismos. Subsanó de esta manera la causa por la cual fue improcedente la medida solicitada y procedió a decretar las siguientes medidas cautelares:

2.2.3.1 El embargo y secuestro de los dineros legalmente embargables que tenga depositados en cuenta corrientes, CDT, de ahorros, la Ejecutada FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S., identificada con NIT. 800.050.068-6, en las siguientes entidades financieras de Barranquilla y Corporaciones Financiera o Fiduciarias a nivel nacional, así: BANCO DAVIVIENDA, BANCO AV VILLAS, BANCO DE BOGOTA, BANCO POPULAR, BANCO DE OCCIDENTE, BANCOLOMBIA, BANCOOMEVA, BANCO FINANDINA, BANCO COLPATRIA, BANCO ITAU, BANCO GNB SUDAMRIS, BANCO PINCHINCHA, BANCO SERFINANZAS, BANCO AGRARIO, BANCO FALABELLA, CITIBAN COLOMBIA, BANCO DE LAS MICROFINANZAS- BANCAMÍA, BANCO W S.A. y BANCO CAJA SOCIAL. Entidades fiduciarias son; ALIANZA FIDUCIARIA S.A, SERVITRUST, GNB SUDAMERIS, FIDUCIARIAS



DAVIVIENDA, FIDUCIARIAS BANCO DE BOGOTA, FIDUCIARIAS BANCO POPULAR Y FIDUCIARIAS BANCO OCCIDENTE. **El embargo se limita hasta la suma de \$ 9.186.625.628.oo.m.l.** Dispuso el juzgador que las medidas se practicaran sobre el 10% que corresponde por gastos de administración, lo cual es viable a la luz del inciso. 3° del art. 594 del Código General del Proceso.

2.2.3.2 Decretó el juzgado de instancia, el embargo y secuestro de los dineros, legalmente embargables, que deba pagar la Secretaría de Salud Distrital de Barranquilla a la ejecutada, FUNDACION MEDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S. Realizó el juzgado la salvedad que el embargo no aplicaba si se trataba de dineros del régimen subsidiado. También limitó el embargo a la suma de **\$ 9.186.625. 628.oo. m.l.**

2.2.3.3 Por otro parte, el Juez Décimo Civil del Circuito, decretó el embargo y secuestro de los dineros, legalmente embargables, que deba pagar la Secretaría de Salud Departamental del Atlántico a la ejecutada, FUNDACION MEDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S. Realizando igual salvedad, esto es que el embargo no aplicaba si se trataba de dineros del régimen subsidiado, y limitando el embargo a la suma de **\$ 9.186.625. 628.oo. m.l.**

2.2.3.4 Finalmente, decretó el embargo de remanentes y bienes que llegaren a desembargarse a la sociedad demandada en los procesos y despachos. Se reitera, esta vez sí fueron especificados con radicado y número de despacho donde reposan, los cuales pueden ser consultados en el escrito de medidas cautelares allegado y en el auto al cual alude este acápite. Es decir, el auto que decretó otras medidas cautelares de fecha 22 de abril de 2021 con fundamento en el artículo 466 del Código General del Proceso. El embargo se limitó a la misma suma dineraria señalada en los numerales 2.2.3.1; 2.2.3.2 y 2.2.3.3.

2.2.4 La entidad ejecutada, FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S, mediante apoderado, presentó recurso de reposición y en subsidio apelación “de las medidas cautelares decretadas” mediante escrito fechado el 1 de mayo de 2021, enviado vía correo electrónico al juzgado en la fecha 1 de junio de 2021.

No obstante, del escrito aludido, no se logra identificar a qué auto se refiere la ejecutada, ya que como quedó claro en numerales anteriores existen dos autos que decretan medidas cautelares. Esta circunstancia se torna aún más confusa si se tiene en cuenta que en el acápite de hechos del escrito del recurso, el recurrente alude al auto del 9 de abril de 2021 que ordenó librar mandamiento de pago, siendo este auto distinto a los dos que ordenaron medidas cautelares. Aunque, analizando el cuerpo de sustentación del recurso se refiere en su integridad a las medidas cautelares. Pues bien, en el siguiente numeral se registra lo que resolvió el juzgado sobre esto.

2.2.5 El Juzgado Décimo Civil del Circuito mediante auto calendado el 21 de julio de 2021, procedió a resolver el recurso de reposición interpuesto por la ejecutada contra las medidas cautelares, interpretando el juzgado que este recurso fue interpuesto contra el auto del 9 de abril de 2021. Del estudio respectivo, el



juzgador resolvió no reponer el auto del 9 de abril de 2021 y concedió el recurso de apelación en el efecto suspensivo respecto de la ejecutada.

Para resolver se harán las siguientes consideraciones.

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:

“...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.

3.2 Estudio en particular del objeto del recurso

a) Los fundamentos del auto recurrido:

El auto del 9 de abril de 2021 respecto a medidas cautelares en su numeral tercero decretó el embargo y secuestro de dineros embargables por concepto de prestación de servicios de salud a los que tuviera derecho el ejecutado en las entidades claramente especificadas en la providencia (EPS). Ordenando la práctica de la medida sobre el 10% que corresponde a las EPS por gastos de administración, fundando en el inciso 3 del artículo 594 del Código General del Proceso. Al tiempo que aclaró que la medida no se aplica sobre los dineros del Régimen Subsidiado en Salud. Las demás medidas fueron denegadas por carecer de información específica para su procedencia, tal como se precisó sobre cada una de ellas en el acápite anterior. Sin embargo esas medidas denegadas, fueron decretadas posteriormente en providencia (auto) del 22 de abril de 2021, donde además de decretar el embargo y secuestro de dineros legamente embargables que tuviere depositado el ejecutado en cuentas corrientes, CDT, de ahorro, en diversas entidades financieras (señaladas en el auto) y el decreto de embargo de remantes de procesos referenciados correctamente con radicados, se ordenó también el embargo y secuestro de bienes legalmente embargables que deba pagar la Secretaria de Salud Departamental del Atlántico y la Secretaria de Salud Distrital de Barranquilla a la demandada, **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIALS.A.S.**, exceptuando los dineros del régimen subsidiado y limitando la medida al monto de \$ 9.186.625.628.00.m.l. respecto de cada secretaría.

1 C.G.P.; Art., 321. Numeral 8.



Ahora bien, al resolver el Recurso de Reposición, el a-quo se limita a resolver sobre al auto del 9 de abril de 2021, en los siguientes términos:

En primero lugar, el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, señala el artículo 594 del Estatuto Procesal (C.G.P.) donde se indica que los dineros de la seguridad social son inembargables. Pasa luego al marco legal con el que se armoniza esta disposición procesal, las cuales ratifican el carácter de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social, de las rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación, el Sistema General de Participaciones, regalías y los demás recursos a los que la Ley otorgue la condición de inembargabilidad.

Cita el fallador la Ley Estatutaria de Salud, Ley 751 de 2015, la cual en su artículo 25 establece que los “recursos públicos que financian la salud son inembargables”, así como también precisa que estos tienen destinación específica. No obstante, el despacho sostiene la tesis que el principio de inembargabilidad no es absoluto. Reforzó su tesis en la confirmación por parte del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla de decisión, que este mismo despacho profirió en caso anterior y similar, donde decretó idénticas medidas cautelares.

Sobre la inembargabilidad de los recursos de la Salud y para sustentar que su calidad no es de absoluto, cita el pronunciamiento de la Corte Constitucional en Sentencia C-566 de 2003 señalado que en esa providencia el máximo órgano de lo constitucional indicó que el “...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 en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda. (...)”

En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones.” (Subrayado en texto original de la citación del despacho).

También respaldó que el principio de inembargabilidad no es absoluto en la Sentencia C-1154 de 2008, donde se manifiesta lo señalado por el accionante y se deja claro que este debe estar en armonía con demás valores, principios y derechos reconocidos en la carta constitucional, pero subraya que la Corte, aunque reconoce la regla genera de inembargabilidad ha fijado algunas reglas de excepción a fin de proteger derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. Entonces, señala tres reglas de excepción:

“i) Cuando se trate de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y iii) La tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.”



Luego, el despacho, referencia la Sentencia C-155 de 2008 para fundamentar que no se pueden destinar ni utilizar los recursos de las instituciones del Sistema Integral de Seguridad Social para fines distintos. Así entonces, considera el Juzgado Décimo Civil del Circuito que: “esa inembargabilidad hace referencia a que no se destinen los dineros al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía del derecho a la salud de las personas. En otras palabras, completamente admisible que la regla general es la inembargabilidad, con la excepción que las medidas cautelares de embargo y secuestro son viables para garantizar obligaciones derivadas de actividades relacionadas con la destinación de dichos recursos, en este caso la destinación a garantizar el derecho a la salud”.

Continúa el juzgado analizando el caso de los recursos de las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS) y pasa a esbozar que: “los recursos con que contratan las EPS, ARS o entes territoriales la prestación de servicios de salud con IPS públicas o privadas, tienen la naturaleza de ser parafiscales (los del Sistema General de Seguridad Social en Salud) y públicos (los provenientes del Sistema General de Participaciones y las demás rentas que la Nación y el ente territorial asigne para garantizar la prestación de los servicios de salud), que son de destinación específica que pierden tal carácter y naturaleza y se convierten en recursos propios de la IPS, cuando ésta recibe el pago de lo pactado en el contrato, es decir, por la venta de servicios”. Así las cosas, entiende el juzgado que los recursos que recibió una IPS privada por parte de una EPS, ARS o Ente territorial no dictan de ser recursos propios de una institución privada.

Lo anterior, le permite concluir al juzgado que en el *sub-judice* la naturaleza de la negociación es netamente de carácter privado, y aunque la demandada es una IPS, cuyo rol es indispensable en el sistema social de seguridad en salud, esto no reviste sus recursos con el carácter de inembargables como sí ocurre con las EPS. No obstante, el juzgador expresa como constancia que no decretó la medida cautelar de embargo y secuestro respecto de los dineros administrados por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD —ADRES— (antes FOSYGA), deba pagar a la demandada, por razón a que los dineros y recursos que se manejen y giran a las distintas entidades prestadoras de servicios de salud, se tratan de recursos parafiscales amparados bajo el principio de inembargabilidad.

A partir de lo justificado por el fallador, no repone el auto recurrido, no levanta las medidas cautelares decretadas y aclara que no hubo embargos respecto de la ADRES. Finalizando con la concesión del recurso de alzada objeto de análisis.

b) Fundamentos del recurso planteado:

Se advierte por parte de esta colegiatura, que el apelante enuncia interposición de recurso de reposición y en subsidio apelación en contra “de las medidas cautelares decretadas”, sin especificar a qué auto se refiere. En el acápite de antecedentes fácticos del escrito del recurso numeral 1.2, alude al auto del 9 de abril de 2021 por medio del cual el juzgado libró mandamiento de pago, pero no señala la fecha calendada del auto que recurre, esto es necesario atendiendo a que son dos autos que decretaron medidas cautelares. El primero, de fecha 9 de abril, negando algunas y concediendo otra y el segundo de fecha 22 de abril de 2021 concediendo las negadas en el auto de fecha 9 de abril de 2021 una vez el recurrente subsanó las deficiencias que ocasionaron la improcedencia de la medida en primera oportunidad.



No obstante, el recurso contra las medidas cautelares señala como primer fundamento jurídico que: “los recursos depositados en las cuentas maestras son de naturaleza parafiscal, por lo que gozan de inembargabilidad”. El apelante señala que estos recursos no son parte del patrimonio de la IPS, que estos son administrados por FIDUPREVISORA S.A. y por ende como entidad ellos no pueden disponer de esos recursos para fines distintos a los de la atención en salud de los afiliados. Por lo que resalta la Sentencia STL7435 de 2015 donde, según el apelante, se reconoce que los dineros de la cuenta maestra tienen naturaleza inembargable.

Así mismo, alude a providencia del 28 de marzo de 2019 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué y ratificada (al parecer por el tribunal de esa ciudad) el 23 de abril del mismo año, donde se acogió la premisa que “los ejecutivos cuyo título valor son facturas, no están incluidos dentro de las excepciones de inembargabilidad”.

Pasó luego el apelante a señalar que, con fundamento en Sentencia STC5952 de 2018 y STL6996 de 2019, la única excepción a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son las obligaciones derivadas de derechos laborales. Añade que en esos planteamientos se conmina a los jueces a revisar en esos casos la normatividad vigente respecto de la inembargabilidad. Siendo actualmente el C.G.P, la ley 1751 de 2015 y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia las que han desarrollado que la única excepción es la ya mencionada.

Finalmente, el recurrente plantea la naturaleza de inembargabilidad que tienen los bienes destinados a prestar el servicio de salud a la luz del artículo 594 del estatuto procesal (C.G.P.), señalando las funciones que se realizan en sus instalaciones y que, a su juicio, permiten determinar que estas están destinadas a la atención integral de los afiliados y la prestación efectiva de los servicios de salud.

3.3 Marco Jurídico de la decisión

Sea lo primero dejar establecido que quien apela es la entidad demandada y su inconformidad descansa en la consideración de que los dineros del Sistema de Seguridad Social son de carácter inembargable.

Lo anterior coloca a este despacho en la imperiosa obligación de estudiar la línea jurisprudencial de las altas cortes y de la ley misma respecto del punto: embargabilidad o inembargabilidad de los dineros destinados a la salud provenientes del Sistema de Seguridad Social, ello, al calor del concreto pronunciamiento apelado, dado que el C.G.P. impone limitar el ámbito del recurso de alzada a los concretos reparos efectuados por el inconforme, que en el caso de estudio se estructura a considerar que debe revocarse la medida cautelar sobre dichos dineros por ser de naturaleza inembargables.

Pues bien, la regla general sobre el tema lo encontramos en 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

2 C.N. Art., 48 Inciso 1°



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”.

Un poco 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. De hecho, a propósito de esta competencia otorgada por la carta política, el legislador dispuso en el artículo 25 de la **Ley 1751 de 2015**, ley cuyo 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 carta magna colombiana y la ley.

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

“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).

Clara es la anterior disposición al precisar, sin ambigüedad alguna, que los recursos que financia el sector salud tienen la impermeabilidad frente al embate de la embargabilidad de los bienes para pretender con ellos cancelar toda clase de obligaciones de parte de sus administradores.-. Además, es contundente 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.

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

3 C.N. Art.,63.

4 Ley 1751/2015. Art.25.



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...”⁵

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:

“...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.”

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

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.



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 tiene 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 protector.

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 blindo 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, aún 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

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

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



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 necesario precisar a fin de dar luz a la decisión del *sub-judice*.

Sentencia C-546 de 1992 - 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.

Sentencia C-354 del año 1997 - Segunda Excepción – Créditos a cargo del Estado que consten en sentencias judiciales

Sentencia C-103 de 1994; Sentencia C-354 del año 1997- Tercera excepción – Extinción de títulos que emanen del Estado y contengan obligación clara, expresa y exigible.

Sentencia C-793 de 2002; Sentencia C-566 de 2003 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 para las cuales están destinados dichos recursos.

Este tribunal, a bien tiene precisar sobre esta última excepción, que está llamada a regir en este asunto. Mediante **Sentencia C-566 de 2003**, la Corte Constitucional 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,” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Finalmente, vale decir que las cuatro (4) excepciones a la inembargabilidad fueron condensadas de la siguiente manera en la **Sentencia C-543 de 2013**: “(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. (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).⁹

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 similares en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Uno, de los tantos pronunciamientos sobre el tema, data del año 2019: **Sentencia STC3247-2019**, en sede de tutela la accionante Resonancia e Imágenes Santamaría S.A. enrostró errores que reclaman por 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, advirtiéndole 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.

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 indicar que:

“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

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



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 las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) lo cual permitiría mantener las cautelas reseñadas¹⁰(Negrilla y subrayado fuera del texto).

De lo citado resulta que: **1.** 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. y **2.** es posible decretar medidas cautelares 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 se ajustara a los lineamientos esbozados en el fallo reseñado. Igual línea de pensamiento sobre las excepciones a la inembargabilidad se hayan en Sentencia **STC8545-2020; STC-10139 de 2021; STC 3841 de 2021, STC 8439 de 2021, STL 2960 y STC14014 de 2021.**

Viene a complicar este panorama respecto de la jurisprudencia y la procedencia de medida cautelar sobre los dineros de salud, el hecho que en la actualidad cursa en la Corte Constitucional un recurso de revisión sobre el tema y del cual se han expedido varios autos decretando el desembargo de los dineros de salud y la restitución de dineros materia de cautelas, lo que coloca en entre dicho la línea jurisprudencial desarrollada hasta el momento.

Estando en este estado la situación legal y jurisprudencial respecto de la embargabilidad o no de los dineros del Sistema de Salud, viene la apelación en estudio, con la incidencia que en ese interregno entró en vigencia el C.G.P. que en su articulado le dio el carácter legal a la posibilidad que los operadores jurídicos acudieran a la aplicación de las anteriores excepciones de embargabilidad de dichos dineros, lógicamente, ahora exigiendo; primero, que se den razones legales para ello y, segundo, estableciendo mecanismos para el control de que, en un caso concreto se aplique adecuadamente la excepción, dado que creó un trámite sumario pero razonable para determinar tal aplicación excepcional, el cual se encuentra regulado en el parágrafo del artículo 594 de dicha obra procesal.

Trámite que, al parecer, en el presente proceso no se ha dado y por lo tanto el tema que se plantea en esta alzada no se ha discutido entre las partes en el terreno propio,

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



que no es otro que, en su práctica cautelar, más cuando en las diversas providencias que se apelan se limita el embargo a lo “embargable”.

Luego, si el despacho limita la cautela a lo embargable y el C.G.P. establece el procedimiento para definir qué dineros son o no embargables en materia de aplicación de la excepción de inembargabilidad sobre dineros de Salud, la única manera de definir o concretar el alcance la dicha medida es el momento de su concreción e informe de las entidades depositarias de dichos dineros, certifique la naturaleza de dichas sumas, como lo impone el parágrafo del artículo 594 del C.G.P. no siendo posible a estas alturas de la actuación poder definir si las cautelas recaen o no sobre dineros que están por fuera de las cautelas de embargo y secuestro.

Por ello, no es posible definir si los dineros que puedan retenerse a raíz de las cautelas decretadas estén o no protegidas por la regla general o por la excepción de embargabilidad.

Por todo lo expuesto en este acápite, las medidas cautelares de embargo y secuestro, decretadas por el Juzgado Décimo Civil del Circuito de Barranquilla, en el auto del 9 de abril de 2021 y del 22 de abril de 2021 registrados en el expediente del proceso arriba claramente identificado, respecto de **FUNDACIÓN MÉDICO PREVENTIVA PARA EL BIENESTAR SOCIAL S.A.S., identificada con NIT. 800.050.068-6**, son totalmente acertadas y procedentes por las motivaciones en líneas anteriores desarrolladas, cuya controversia concreta que debe darse al calor del trámite instituido en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P. dado que dichas providencias de manera expresa limitan la medida a los dineros embargables y ello, por no estar en la oportunidad procesal no permite establecer si efectivamente tal limitación ha sido respetada o, por el contrario, transgredida. Por lo anterior, se,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR en su integridad el auto del nueve (09) de abril de 2021 y del veintidós (22) de abril de 2021 exclusivamente respecto las medidas cautelares de embargo y secuestro que fueron decretadas por el Juzgado Décimo Civil del Circuito, dentro del proceso ejecutivo debidamente referenciado en el apartado inicial, conforme las motivaciones aquí vertidas.

Segundo: Sin costas en esta segunda instancia.

Tercero: 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:
901cbe7d4fb5a7ebd3df6dca16e4ff40d241b398a8c23814e6ab9dff2d708b3f

Documento generado en 11/12/2021 02:07:58 PM

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