

# RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



## JUZGADO VEINTIDÓS CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D. C., febrero diecisiete (17) de dos mil veintidós (2022)

Radicación 11001 3103 022 2021 00304 00

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición y en subsidio apelación<sup>1</sup>, interpuesto por la parte actora contra el auto de fechado el día treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)<sup>2</sup>, por el cual el Juzgado, en particular, en el sentido de excluir de la medida cautelar las “cuentas y subcuentas maestras” registradas a nombre de la entidad demandada, o cualquier recurso perteneciente al “Sistema de Seguridad Social”, y negar “el embargo deprecado en los numerales segundo y tercero, como quiera que ello hace parte de los bienes inembargables contenidos en los numerales 1° y 3° del artículo 594 del CGP y el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.”

### ANTECEDENTES

Refiere el abogado de la parte actora que este despacho incurrió en un yerro al excluir de las medidas cautelares los dineros depositados en “cuentas maestras” de la entidad accionada, y los que le debe girar la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, pues no se tuvo en cuenta la excepción al principio de inembargabilidad que, según dice, debe aplicarse en el presente asunto. Para ello la accionante cita, en extenso, jurisprudencia de la Corte Constitucional, como también de la Corte Suprema de Justicia.

Como consecuencia de lo anterior, pide se revoque la providencia recurrida, por ser violatoria del precedente jurisprudencial, el cual, insiste, es de obligatoria observancia por parte de este juzgado, y, en su lugar, se decreten la totalidad de las medidas cautelares solicitadas, junto con la advertencia dirigida a las entidades oficiadas de la imposibilidad de oponerse a la práctica de la medida, aduciendo la inembargabilidad de los recursos.

### PROBLEMA JURÍDICO

---

<sup>1</sup> Consecutivo 04, Cuaderno 2

<sup>2</sup> Consecutivo 02, Cuaderno 2

Corresponde al Despacho determinar si en el caso concreto resulta procedente aplicar la excepción de inembargabilidad, para decretar medidas cautelares que afecten los dineros de destinación específica del sistema de salud, depositados en las cuentas maestras y pagos de UPC administrados por la entidad ejecutada.

## CONSIDERACIONES

Previo a profundizar sobre asunto, debe dejarse en claro que, contrario a lo manifestado por el recurrente, los recursos que integran la UPC forman parte del sistema general de salud, con independencia que sean administrados por las EPS, por lo cual se encuentran cobijados por el principio de inembargabilidad, como lo ha indicado la Corte Constitucional:

“La UPC es el valor per cápita establecido como valoración por el sistema, que se le reconoce a las EPS y ARS por la prestación de los servicios de POS y POSS, en función del perfil epidemiológico de la población correspondiente, de los riegos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería.

(...) Es reiterada la jurisprudencia de esta Corte Constitucional que reconoce el carácter parafiscal de los recursos a la seguridad social en salud y su destinación específica, conforme al artículo 48 de la Carta, precisamente debido al fin constitucional de asegurar la vigencia y prosperidad del sistema de seguridad social en salud. Este carácter de esos recursos ha permitido que se haga extensiva la exención tributaria a recursos del sistema relacionados con transacciones entre las IPS y las ARS, y entre éstas últimas con las EPS, como se dio en el caso del gravamen a las transacciones financieras-. Igualmente esta doctrina ha precisado que estos dineros del sistema de seguridad social no pueden estar sometidos a impuestos, puesto que esos gravámenes harían que parte de los recursos de la seguridad social no estuvieran destinados específicamente a financiar la seguridad social ya que, debido a los tributos, serían en la práctica trasladados al presupuesto general y terminarían sufragando otros gastos, lo cual vulnera el perentorio mandato del artículo 48 superior, según el cual, “no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella (...)

(...) Para esta Corporación es necesario reafirmar que todos los recursos que integran la UPC, tanto los administrativos como los destinados a la prestación del servicio de salud forman parte del Sistema

General y por consiguiente han sido separados constitucionalmente para el cumplimiento de los fines propios de su destinación específica. Por ello no es dable al legislador hacer una separación tajante o establecer fronteras entre los recursos de la seguridad social destinados a la administración del sistema y aquellos destinados a sufragar específicamente el acto médico, por cuanto sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevados a cabo”<sup>3</sup> (subrayado fuera del texto).

Por lo anterior, y sin entrar en mayores discusiones sobre el asunto, reitérese que los pagos por UPC hacen parte integral del sistema de salud y por lo tanto, se encuentran protegidos por el régimen de inembargabilidad.

Con el fin de verificar la procedencia del argumento invocado contra el auto recurrido, ha de recordarse que la Constitución Política de 1991 en su artículo 63, reformado por el acto legislativo 02 de 2009, trata sobre la inembargabilidad de los recursos al reseñar 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”. Al paso de lo anterior, el precepto 25 de la Ley Estatutaria en Salud – Ley 1751 de 2015 – dispuso expresamente la inembargabilidad de todos los presupuestos públicos que financien la salud.

Ahora bien, en las normas en las que el legislativo, en aplicación de la expresión “(...) los demás bienes que determine la ley (...)”, contenida en el artículo 63 constitucional, ha elaborado una serie de excepciones a la garantía de los derechos adquiridos, no gozan de aplicación absoluta. En efecto, puede reñirse con el derecho a la propiedad privada, también resguardado, entre otros, en el artículo 2488 del Código Civil, según el cual toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presentes o futuros.

Lo anterior, por cuanto desde la sentencia C-546 de 1992, la Corte Constitucional ha indicado que el principio de inembargabilidad contemplado en el artículo 63 constitucional debe armonizar con otros principios de igual raigambre constitucional, como lo son la dignidad humana, el principio de propiedad y el acceso a la administración de justicia como medio para lograr la efectividad de los derechos que han sido violados. De esta forma, se ha definido y desarrollado un régimen

---

<sup>3</sup> Sentencia C 824 de 2004, Corte Constitucional

de excepciones al principio de inembargabilidad ampliado en varias oportunidades.

En lo que respecta a las obligaciones derivadas de servicios relacionados al derecho a la salud y de las excepciones al principio de inembargabilidad, la Corte se ha pronunciado en las sentencias C-566 de 2003, C-543 de 2013 y C-313 de 2014. En esta última, lo hizo para efectuar el control previo sobre el proyecto de Ley Estatutaria en Salud – Ley 1751 de 2015. Allí, expresamente 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. (...)”

Ahora bien, 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’. Para la Sala, la prescripción que blindó 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. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar (...)

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 (...)”.

“(...) podrán 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 acudirse a los recursos de destinación específica (...)” (subrayado fuera del texto original).

Luego, en esa misma decisión, posterior a traer a colación la jurisprudencia sentada en la sentencia C-1154 de 2008, previa citada, dijo:

“(...) 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 acudirse a los recursos de destinación específica (...)’ (resaltado fuera de texto)

Por lo tanto, se concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP destinados de manera específica para la salud si pueden ser objeto de medidas cautelares; sin embargo, debe estudiarse su procedibilidad en cada caso en concreto.

Al respecto la Corte Constitucional ha dicho que “la Sala no puede pasar por alto que la accionante alega la vulneración del régimen de excepciones trazado por vía jurisprudencial al principio de inembargabilidad de los recursos públicos. Sin embargo, la verificación de los supuestos que permiten dar aplicación a ese régimen es de competencia del juez ordinario, y no del juez de tutela. En efecto, el debate que se propone es de armonización legal, con el fin de determinar si efectivamente son procedentes las excepciones que se alegan, cuál es su contenido y bajo qué requisitos operan, aspecto que escapa al examen de la Carta, cuya única norma sobre la materia autoriza un principio básico de autonomía legislativa, en la definición de los bienes que son susceptibles o no de ser embargados (CP art. 63), con las excepciones de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos y el patrimonio arqueológico de la Nación, que son

inalienables, imprescriptibles e inembargables.”<sup>4</sup> (resaltado fuera de texto)

En ese sentido, no desconoce este Despacho la existencia de un régimen de excepciones a la norma de inembargabilidad, igualmente que en el caso sub lite la parte actora invoca su aplicación por cuanto las facturas reclamadas se expidieron con ocasión a la prestación de los servicios de salud, lo que en principio habilitaría la aplicación del mencionado régimen.

Sin embargo, y sin desconocer la amplia jurisprudencia mencionada en el recurso interpuesto, no luce procedente que en el caso concreto deba darse ya aplicación a la excepción invocada.

Resáltese que la inembargabilidad de los dineros de la salud procede de forma principal, o como principio de aplicación de la norma, y las excepciones a esa regla proceden bajo ciertos parámetros.

Luego, no basta con sólo con cumplir uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia para habilitar la aplicación de la tan mentada excepción, ya que como se ha venido resaltando en la jurisprudencia citada anteriormente, el embargo de dichos emolumentos procede siempre y cuando los dineros embargados de libre destinación no sean suficientes para cubrir la deuda reclamada.

Por lo anterior, a esta altura procesal no puede afirmarse que lo que se recaude con los embargos ordenados no sea suficiente para cubrir la deuda que se ejecuta, y por lo tanto deba acudir al régimen de excepciones, dado que se desconocen las resultas de materializar la medida cautelar en los dineros de libre destinación.

Reitérese, de toda la recapitulación jurisprudencial realizada se puede decir que, el embargo de dineros que tienen destinación específica resulta como una medida residual, al no poderse obtener el pago perseguido con los dineros de libre destinación, más no es de aplicación principal e inmediata el régimen de excepciones a dichos embargos.

En consecuencia, se mantendrá incólume el auto recurrido y se concederá el recurso de apelación impetrado.

Corolario de lo mencionado, el Juzgado **RESUELVE:**

---

<sup>4</sup> Sentencia T 123 de 2021

- a) **MANTENER** el auto de fecha treinta (30) de septiembre de dos mil veintiuno (2021), conforme a lo expuesto en lo motivo de esta providencia.
- b) Con apoyo a lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 321 del estatuto adjetivo en plena vigencia, en el efecto DEVOLUTIVO, **CONCÉDASE** el recurso de apelación interpuesto por el recurrente, para que sea resuelto ante la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C.
- c) Conforme a estipulado en el 3 del artículo 322 ibídem, se concede el término de tres (3) días para que el apelante agregue nuevos argumentos, si así lo estima necesario.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**  
JD

**Firmado Por:**

**Diana Carolina Ariza Tamayo**  
**Juez**  
**Juzgado De Circuito**  
**Civil 022**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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:

**5436d6da63a589bab9b5dc637e69ec544c63e2eb4f9ac5e844c69**  
**9e41203bd44**

Documento generado en 17/02/2022 02:47:16 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento**  
**electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**