

INFORME DE SECRETARIA

Va a Despacho el presente proceso Ejecutivo Quirografario, y se informa al señor Juez que se allegó respuesta por parte de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN y del MINISTERIO DE SALUD, frente a los requerimientos efectuados por el Despacho.

- Así mismo se comunica que el Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, mediante providencia de fecha 19 de mayo de 2022, notificada el día 20 siguiente, declaró la improcedencia de la acción de tutela promovida por la demandada FUNDACIÓN FUNPAZ contra este Despacho Judicial radicada bajo el número 17001-22-13-000-2022-00102-00), y ordenó que por secretaría fuera remitida copia del Oficio 20221800030103 fechado el mayo 18 de 2022, proveniente del ADRES, mismo que fue remitido a este Despacho el día 25 de mayo de 2022.

- De otro lado, el día 26 de mayo de 2022 se allegó por parte de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES- Oficio No. 20221800366661.

- Revisada la cuenta de depósitos judiciales del Despacho, se evidencia que para la fecha y para el presente proceso se encuentra consignada la suma de \$287.166.879 como producto de 11 depósitos judiciales como producto de consignaciones efectuadas por SALUDTOTAL EPS:



							Número de Títulos	11
Número del Título	Documento Demandante	Nombre	Estado	Fecha Constitución	Fecha de Pago	Valor		
418030001314359	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	29/10/2021	NO APLICA	\$ 4.581.358,00		
418030001326178	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 93.627.115,00		
418030001326179	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 24.347.345,00		
418030001326187	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 2.183.460,00		
418030001326188	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 10.214,00		
418030001333330	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	14/02/2022	NO APLICA	\$ 82.375.572,00		
418030001333331	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	14/02/2022	NO APLICA	\$ 29.901.783,00		
418030001338365	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	15/03/2022	NO APLICA	\$ 5.219.254,00		
418030001338366	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	15/03/2022	NO APLICA	\$ 19.290.284,00		
418030001343361	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	18/04/2022	NO APLICA	\$ 18.628.600,00		
418030001343362	9000800428	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	18/04/2022	NO APLICA	\$ 7.001.894,00		
							Total Valor	\$ 287.166.879,00

-
Manizales, 31 de mayo de 2022.

JUAN FELIPE GIRALDO JIMÉNEZ
SECRETARIO

JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO
Manizales, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintidós (2022)

PROCESO	EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTE	CONCONTTEC S.A.S
DEMANDADO	FUNDACIÓN FUNPAZ
RADICADO	17001-31-03-006-2021-00161-00

1. Objeto de la decisión

Visto el anterior informe secretarial dentro del presente proceso ejecutivo, encuentra el despacho que frente a los requerimientos efectuados por en autos de data anterior, a fin de determinar la naturaleza de los recursos retenidos para este proceso y resolver la solicitud de levantamiento de embargo que recae sobre los mismos; se allegaron los siguientes pronunciamientos:

2. Antecedentes

- Frente al requerimiento efectuado por el Despacho por auto del 11 de marzo de 2022, por parte de SALUDTOTAL EPS se allegó pronunciamiento mediante escrito en el cual se indicó que se procedió a dar aplicación al embargo sobre los derechos de crédito a favor de la FUNDACIÓN FUNPAZ, con base en el Contrato de Prestación de Servicios de Salud Modalidad Pago por Evento, suscrito entre FUNDACIÓN FUNPAZ y SALUDTOTAL EPS el 1 de julio de 2019. Que el contrato suscrito es con el objeto de prestar a los afiliados y beneficiarios de esa EPS los servicios de salud señalados en las tablas de negociación que hacen parte integral del contrato y que versan los mismos sobre todas las prestaciones incorporadas en el plan de beneficios en salud.

Se manifestó que se procedió a dar aplicación a la medida comunicada teniendo en cuenta las advertencias efectuadas por el Despacho, no siendo las cuentas reportadas por la IPS ante la EPS como inembargables, además, los pagos efectuados se realizan como reconocimiento directo a la atención de pacientes específicos y una vez radicadas, auditadas y procesadas las facturas emitidas por la IPS, lo cual es una actividad posterior al proceso de atención efectiva de los pacientes. Que la entidad ejecutada no ha reportado a esa entidad que los recursos que manejan son inembargables y que no son oponibles a terceros, siendo necesario para ello allegar la correspondiente certificación por parte de la Autoridad Administrativa en la materia. Enfatiza en que la inembargabilidad no opera de manera absoluta, y que dicha condición se predica, en principio de los recursos del presupuesto general de la Nación y también para los valores de la UPC que administran las EPS.

Afirmó que si bien los recursos del SGSSS son de naturaleza parafiscal, y cuentan con una destinación específica como lo es la prestación de los servicios de salud, la finalidad se cumple cuando los dineros por objeto de atenciones realizadas ingresan a la IPS, lo que allí se reconoce entonces es el pago por unas actividades de atención en salud garantizada a unos usuarios específicos. Una vez los recursos por pago de atenciones ingresan a la Institución Prestadora de Servicios se agotan las protecciones constitucionales, siendo recursos propios de la IPS, tal y como dispone el artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, como derechos a su crédito.

Indicó que los recursos con los cuales esa EPS garantiza el pago de las obligaciones derivadas del cumplimiento del contrato de prestación de servicios, provienen del proceso de compensación que realiza el SGSSS y donde, entre otras fuentes de financiamiento del sistema, se encuentra derivadas de las cotizaciones que se recaudan y que tiene el carácter de parafiscal, aporte que realizan las personas afiliadas a la EPS y cuya destinación específica es financiar, bajo los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad, la prestación de los servicios de salud.

Manifiestó que los recursos del sistema de salud son de naturaleza parafiscal, que tienen una destinación instituida para el pago por prestación del servicio de salud que realizan las IPS, esa finalidad se cumple precisamente cuando los recursos ingresan a la IPS contratada, como pago por las diferentes acciones e atención en salud de sus afiliados y que fueron debidamente soportadas en el proceso de facturación agotado con anterioridad. Por lo tanto, y atendiendo a criterios fijados por la Corte Constitucional, una vez los pagos ingresan a las IPS *rentas propias de las entidades que prestan el servicio*, extingue el carácter de parafiscalidad. Enfatiza que en todo caso, la facultad para establecer y calificar si dichos recursos son inembargables, radican en cabeza del MINISTERIO DE SALUD como también en la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA a propósito de lo establecido en la Circular No. 001 de 2021.

Adujo que esa EPS se limita a acatar la orden judicial de embargo, y no le es dable decidir si la aplica o no, razón por la cual la mantendrá mientras no sea levantada la misma.

Finalmente expuso que en cumplimiento de lo establecido por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA en las Circulares 1458911 de 2012, 01 de 2020 y 001 del 23 de marzo de 2021, una vez aplicada la medida, se remitió la totalidad del comunicado y la respuesta a la entidad ejecutada, a fin de que adelante las actuaciones correspondientes y procure el desembargo de las cuentas en caso de considerar ser improcedente la medida, e impulsar las acciones para la adecuada protección de los recursos que administran. Solicita finalmente ratificar si la medida continúa vigente y atiendo las directrices dichas, además de las establecidas por la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN en la Circular

014 del 8 de junio de 2018, por lo que queda esa EPS atenta a lo que comunique el Despacho.

- Por parte de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN se remitió Oficio S-2022-048403 por medio del cual remiten la circular 014 del 8 de junio de 2018, referente a la inembargabilidad de los recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

- Por parte del MINISTERIO DE SALUD se allegó oficio por el cual se dispuso trasladar por competencia a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-, el Oficio remitido por esta judicatura, y asimismo indicó que la hoy desaparecida Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social era una parte de la estructura de ese Ministerio, que no dependía ni administrativa ni financieramente de el, pues contaba con autonomía administrativa y financiera, y hoy quien ejecuta las funciones de esa Dirección es la ADRES.

Que con el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, se creó la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-, como una entidad adscrita al MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, con personería jurídica autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, encargada de administrar los recursos que hacían parte del FOSYGA, del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud -FONSAET, los que financian el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo, los recursos que se causan como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social -UGPP-.

Indicó que conforme lo previsto en el artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 y el artículo 5 del decreto 1432 de 2016, en tanto y cuanto la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social -DAFPS fue suprimido y cualquier referencia hecha a dicho fondo o a las subcuentas que lo conformaban o a la referida Dirección se entenderá a nombre de la nueva entidad, a saber, la ADRES, y en similar sentido las competencias que le habían sido asignadas a aquella fueron transferidas a esta, y corolario de ello, las competencias relacionadas con la administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ya no son atribuidas por el ordenamiento jurídico al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL sino que hacen parte de la órbita funcional de ADRES.

- La ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES- mediante oficio No. 20221800030103 fechado el mayo 18 de 2022 (Dirigido al Honorable Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales con ocasión a la acción de tutela

radicada bajo el número 17001-22-13-000-2022-00102-00), indicó que en desarrollo de lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 1815 de 2016, y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la Resolución 101 de 2017, esa Administradora certifica que los recursos públicos fiscales y parafiscales destinados a financiar la salud, administrados por la ADRES y que en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y en el decreto 1429 de 2016, le corresponde girar a la Cuenta Bancaria Corriente No. 62379580575 del Banco de Colombia habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ identificada con el NIT 900413177, son inembargables conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales.

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

Adujo que aunado a lo anterior, refirió que los recursos que le corresponde girar a la ADRES a la referida cuenta bancaria habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ se desprende de lo previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley 1751 de 2015 que le imponen la obligación del Estado de destinar los recursos necesarios para cumplir la finalidad de proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud de manera racional, progresiva y a largo plazo, que rige en concordancia con los mandatos superiores y con la jurisprudencia constitucional, en virtud de los cuales, la sostenibilidad financiera del Sistema debe ser un criterio orientador de la política pública en salud.

Indicó que los recursos de la Nación y de las entidades territoriales administrados por la ADRES y que le corresponde girar a favor de las Instituciones Prestadoras de los Servicios de Salud a través del mecanismo de giro directo de que trata el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011 para la financiación del régimen subsidiado, son inembargables, de conformidad con lo establecido en parágrafo 2 del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 2.6.1.2.7 del decreto 780 de 2016. Igualmente son inembargables los que le corresponde a la ADRES girar directamente a las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1608 de 2013, cuando las Entidades Promotoras de Salud se encuentran en medida de vigilancia especial, intervención

o liquidación, así como, los recursos destinados a la compra de cartera a que refiere el artículo 9 de la Ley 1608 de 2013.

Adujo que el deber de protección de los recursos públicos administrados por el ADRES independientemente del mecanismo por el cual deban ser girados a los diferentes actores del sistema, encuentra su fundamento en el carácter de inembargable de los mismos y en la necesidad de garantizar el flujo oportuno de recursos para que los prestadores cuenten con los medios de liquidez necesaria para la prestación oportuna, continua y eficaz de servicios de salud, salvaguardando el derecho fundamental a la salud, razón por la cual, por tratarse de rentas fiscales y parafiscales con destinación específica indispensables para cumplir con el mandato de universalizar y optimizar el servicio de seguridad social en salud, el cual depende de la garantía del flujo de caja hacia las IPS, aspecto determinante en la protección de los derechos fundamentales de los usuarios, no deben decretarse ni aplicarse medidas de embargo, toda vez que se requiere que los recursos existan y que no sean destinados a fines distintos a los constitucional y legalmente establecidos.

Manifestó que esa certificación de inembargabilidad se predica sobre los recursos públicos fiscales y parafiscales de destinación específica administrados por la ADRES y que le corresponde girar a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, destinados en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud a garantizar el derecho fundamental a la salud y la prestación del servicio de salud en condiciones de calidad, accesibilidad, oportunidad e integralidad, sin que la misma se entienda que aplica sobre las demás fuentes de ingreso de libre destinación de tales instituciones originadas en otros conceptos y que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional deben llevarse en contabilidad separada, que permita distinguir los unos de los otros.

- Mediante Oficio No. 20221800366661 procedente de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-, se aportó al Despacho idéntica información que la contenida en el oficio anteriormente referido.

3. Consideraciones

3.1. La Corte Constitucional en reciente jurisprudencia, recapituló el marco normativo sobre el principio de inembargabilidad y la destinación específica de los recursos del sistema de salud, en los siguientes términos¹:

7. Marco normativo y jurisprudencia constitucional en torno al principio de inembargabilidad y la destinación específica de los recursos del sistema de salud, su alcance y sus excepciones

7.1. Marco normativo

¹ Sentencia T 053 de 2022. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

El artículo 2 de la Constitución contempla dentro de los fines esenciales del Estado los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta, entre los cuales –al tenor de los artículos 48 y 49 *ibidem*– se encuentra la salud y la seguridad social, reconocidos en su doble dimensión de derechos y servicios en cabeza del propio Estado. Para asegurar la efectiva consecución de los mismos, el ordenamiento jurídico prevé principios superiores y dispositivos legales que procuran la protección de los recursos públicos destinados a la materialización de aquellos fines de interés general, manifestación de lo cual son el principio de inembargabilidad y la destinación específica de tales rubros.

La salvaguarda de los recursos con los que el Estado asegura el gasto público en salud y seguridad social se encuentra sólidamente fundamentada en diferentes preceptos constitucionales. El artículo 48 C.P. consagra que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella; el artículo 63 C.P. defiere al Legislador la potestad de definir cuáles bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables² –aspecto que ha sido desarrollado por diferentes normas que se expondrán a continuación–; el artículo 356 C.P. crea el Sistema General de Participaciones –SGP– con el fin de asegurar los recursos para que las entidades territoriales puedan financiar específicamente la prestación de los servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento y servicios públicos domiciliarios a su cargo; al paso que el artículo 366 C.P. consagra como objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud –entre otros– y determina que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

A su vez, a nivel legal son varias las disposiciones que concretizan los citados mandatos constitucionales encaminados a garantizar la protección y adecuada administración de los recursos públicos del sistema de salud.

La **Ley 100 de 1993** –Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones– prescribe en su artículo 9 que no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella; en su artículo 153, numeral 3.13, establece que las prestaciones que reconoce el sistema se financiarán con los recursos destinados por la ley para tal fin, los cuales deberán tener un flujo ágil y expedito; en su artículo 154, literal g), obliga al Estado a intervenir para evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes; en su artículo 182 señala expresamente que las cotizaciones que recauden las EPS pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en el párrafo de la misma norma precisa que dichas entidades deberán manejar los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad; en sus artículos 218 y siguientes se crea y regula el Fondo de Solidaridad y Garantía para la administración de los recursos de la salud –función que posteriormente asumiría la ADRES– y, a partir de su artículo 225 diseña un esquema de vigilancia y control para preservar una rigurosa supervisión sobre el funcionamiento del sistema y el adecuado manejo de la información y de los respectivos recursos.

El **Decreto 111 de 1996** –Estatuto Orgánico del Presupuesto– señala en sus artículos 11 y 19³ que la inembargabilidad es uno de los principios rectores del sistema presupuestal y que las rentas, bienes y derechos del presupuesto general de la Nación son inembargables⁴.

² Además, el artículo 63 C.P. señala tal atributo “[l]os 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 Artículo declarado condicionalmente exequible mediante Sentencia C-354 de 1997, “bajo el entendido de que 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.”

⁴ Sin perjuicio de lo que determinó esta Corporación en sentencia C-354 de 1997 en cuanto a que las obligaciones estatales que consten en providencias y otros títulos válidos deben satisfacerse dentro de los plazos legales, con la posibilidad de adelantar la ejecución después de 18 meses y admitiéndose en esa hipótesis el embargo de los recursos del presupuesto: sobre los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, si se trata de esta clase de títulos, y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

Por su parte, la **Ley 715 de 2001** –Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros– regula el Sistema General de Participaciones –SGP– constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales para financiar, entre otros, el servicio de salud, y prescribe en sus artículos 3, 84 y 89 que tales recursos son de destinación específica, y en su artículo 91 señala que los recursos de SGP no forman unidad de caja con los demás recursos de presupuesto, que su administración debe realizarse en cuentas separadas, y que por su destinación social constitucional estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, con las precisiones fijadas en la jurisprudencia⁵.

En el mismo sentido, el **Decreto Ley 28 de 2008** –Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones– indica en su artículo 21 que los recursos del SGP son inembargables, atributo que ha sido modulado por la Corte Constitucional en los términos que se analizarán más adelante⁶.

La **Ley 1438 de 2011** –Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones–, expedida con el objetivo de fortalecer el sistema y a generar condiciones que protejan la salud de la población colombiana, preceptúa en su artículo 23 que los recursos para la atención en salud no podrán usarse en actividades distintas a la prestación de servicios de salud, y que el gasto de administración de las EPS no podrá ser superior al 10% de la unidad de pago por capitación –UPC– conforme a los lineamientos del Gobierno Nacional.

A su vez, la **Ley 1564 de 2012** –Código General del Proceso– dispone en su artículo 594, numeral 1, que los recursos de la seguridad social tienen el carácter de inembargables. En el respectivo párrafo se ordena a los funcionarios judiciales o administrativos abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre este tipo de recursos, al tiempo que se establecen unas reglas a seguir para los eventos en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante el principio de inembargabilidad, conforme a las cuales: (i) el funcionario deberá invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia, (ii) si no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden judicial o administrativa de embargo se podrá abstener de cumplirla; (iii) caso en el cual el destinatario de la orden deberá informar al día hábil siguiente sobre el hecho del no acatamiento de la medida a la autoridad que la decretó, en razón a la calidad de inembargables de los recursos afectados; (iv) la autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad; (v) si al cabo de tres días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar; (vi) si la autoridad insiste en ordenar la medida de embargo el destinatario la cumplirá, pero congelará los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se debitó en razón del embargo; y, (vii) en todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene. A su vez, en su artículo 597, numeral 11, el Código General del Proceso contempla que las medidas cautelares impuestas podrán ser levantadas a solicitud del Procurador General de la Nación, el Ministro del respectivo ramo, el Alcalde, el Gobernador o el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, cuando recaigan sobre recursos de la seguridad social, y como consecuencia del embargo se produzca insostenibilidad fiscal o presupuestal del ente demandado.

⁵ Este último atributo de la inembargabilidad fue modulado en la sentencia C-566 de 2003 en el entendido de que “en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.”

⁶ En la sentencia C-1154 de 2008 se determine que “el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.”

Igualmente, la **Ley Estatutaria 1751 de 2015** –Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones– determinó en su artículo 25 que 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.

Del mismo año, la **Ley 1753 de 2015** –Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”– creó en su artículo 66 a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– como entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y a la que se le encomendó –entre otras funciones– administrar los recursos del Sistema, incluidos los del Fosyga, efectuar el reconocimiento y pago de las UPC y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud, así como realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del sistema, con miras a la optimización del flujo de recursos. En su artículo 67, la ley enlistó los recursos que administraría la ADRES –entre los que se encuentran las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud– y cuál sería la destinación de los mismos –incluidos el reconocimiento y pago a las EPS por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al SGSSS, la financiación de los programas de promoción y prevención, el pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad, entre otros–.

En concordancia con lo anterior, el **Decreto 2265 de 2017** –mediante el cual se establecen las condiciones generales para la operación de la ADRES y se fijan los parámetros para la administración de los recursos del SGSSS y su flujo– en su artículo 2.6.4.1.4. dispone que se hallan amparados por el principio de inembargabilidad los recursos públicos que financian la salud administrados por la citada entidad, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto, a la luz del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015; en su artículo 2.6.4.1.5. alude a la destinación de los recursos de la seguridad social en salud precisando que son de naturaleza fiscal y parafiscal y por lo tanto no pueden ser objeto de ningún gravamen; al tiempo que en su artículo 2.6.4.2.1.2. contempla que el recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las EPS ante la ADRES, cuenta que debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS manejen los demás recursos.

Más recientemente, la **Ley 1955 de 2019** –Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022– señala en su artículo 239 que la ADRES realizará, en nombre de las EPS, el giro directo de los recursos correspondientes a UPC de los regímenes contributivo y subsidiado destinadas a la prestación de servicios de salud, a todas las instituciones y entidades que presten dichos servicios, así como a los proveedores, de conformidad con los porcentajes y condiciones que defina el Ministerio de Salud y Protección Social.

En similares términos, la **Ley 1966 de 2019** –Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones– preceptúa en su artículo 12 que los recursos corrientes de la UPC deberán girarse por la ADRES, en nombre de las EPS, al prestador de servicios de salud o proveedores de tecnologías en salud.

Con la visión que ofrece el anterior recuento normativo es plausible inferir que al interior de nuestro ordenamiento jurídico se ha diseñado un profuso entramado de instrumentos, órganos y reglas encaminados invariablemente a salvaguardar al máximo los recursos destinados al SGSSS, y a propender a que su manejo en los diferentes niveles o estamentos sea riguroso y se adelante atendiendo estrictos criterios de orden, transparencia, optimización y eficiencia, con el propósito de prevenir que los mismos puedan llegar a ser desviados de su auténtica finalidad, que no es otra que garantizar la efectividad de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas, como exigencia de la cláusula de Estado social de derecho.

(...)

En la sentencia C-543 de 2013 se avocó el examen de validez una serie de artículos de las Leyes 1437 de 2011, 1530 de 2012 y 1564 de 2012 relativos a la inembargabilidad de los recursos asignados para pago de sentencias y conciliaciones y los del Fondo de Contingencias de entidades públicas, los del Sistema General de Regalías, los del presupuesto general de la Nación y de las entidades territoriales, los del SGP y los de la seguridad social, con ocasión de una demanda que planteaba que dichas normas otorgaban un beneficio a las autoridades estatales en detrimento de la posibilidad de sus acreedores de hacer valer sus derechos mediante medidas cautelares.

Tras efectuar la verificación de la aptitud sustantiva de la demanda, se dictó una sentencia inhibitoria. Sin embargo, la Corte insistió en que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, y recordó que la jurisprudencia constitucional había dado paso a unas excepciones a dicho principio en un ejercicio de armonización con otros preceptos y derechos constitucionales, desarrollos jurisprudenciales que el actor pretermitió en su acusación.

Por último, en la sentencia C-313 de 2014, la Corte efectuó el control previo de constitucionalidad del proyecto que, posteriormente, se convertiría en la Ley 1751 Estatutaria de la Salud, normatividad dentro de la cual se incorporó, en el artículo 25, la inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud y su destinación específica, de modo que “no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente”.

Al revisar dicha disposición y previo a declarar su exequibilidad simple, la Sala Plena refrendó el carácter público y parafiscal de los recursos de la salud, y agregó que “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.” Sin embargo, anotó que la inembargabilidad no opera como una regla sino como un principio, por lo cual no tenía carácter absoluto y admitía excepciones, debido a que puede entrar en choque con derechos y principios constitucionales. Sostuvo, entonces, que “la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos”.

En la mencionada providencia se trajo a colación lo decidido en la sentencia C-1154 de 2008 –sobre las condiciones para exceptuar el principio de inembargabilidad respecto de los recursos del SGP para satisfacer obligaciones laborales– y en la sentencia C-155 de 2004 –relativa a la naturaleza parafiscal de destinación específica que ostentan los recursos del sistema de seguridad social–. Asimismo, se recalcó que “de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas.”

Pues bien: de los pronunciamientos aquí reseñados se colige que la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme y pacífica al caracterizar la inembargabilidad de los recursos públicos como un dispositivo primordial para garantizar el funcionamiento de la institucionalidad y el cumplimiento de los deberes estatales para con las personas, entre los cuales se destaca la garantía de los derechos a la salud y a la seguridad social; no obstante lo cual aquella debe ser entendida como un principio susceptible de ponderación –y no como una regla de “todo o nada”– cuando entra en colisión con otros valores, principios y derechos constitucionales.

Asimismo, de lo expuesto en precedencia se concluye que, junto con la inembargabilidad, el mandato superior de destinación específica de los recursos parafiscales del sistema de seguridad social en salud ha sido reiteradamente defendido por esta Corporación en orden a reforzar su protección prevalente, incluso frente a otros recursos del erario, y asegurar de esa manera que en la administración de estos se persiga estrictamente la finalidad social del Estado para la que han sido asignados, que no es otra sino la prestación efectiva del servicio de salud a la población.

3.2. Caso Concreto

En el presente asunto, conviene precisar que mediante auto del 17 de agosto de 2021, se decretaron unas medidas cautelares, entre las cuales se encuentra el embargo y retención de los dineros o derechos económicos que deriven a favor de la FUNDACIÓN FUNPAZ por contratos o pagos que le adeuden unas entidades, entre otras, SALUDTOTAL EPS (C02MedidasCautelares / 007) para lo cual se libró el oficio Circular No. 798 **CON LAS ADVERTENCIAS DEL CASO**, referente a que dichas cautelas no recaían sobre bienes inembargables (C02MedidasCautelares / 008), mismo que fue remitido a sus destinatarias el día 20 de agosto de 2021 (C02MedidasCautelares / 008).

Revisada la cuenta de depósitos judiciales del Despacho, se evidencia que para la fecha y para el presente proceso se encuentra consignada la suma de \$287.166.879 como producto de 11 depósitos judiciales por consignaciones efectuadas por SALUDTOTAL EPS, entidad que manifestó al Despacho que en virtud de la medida comunicada en el precitado oficio, se procedió a dar aplicación a la medida de embargo sobre los derechos de crédito a favor de FUNDACIÓN FUNPAZ, con base en el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD MODALIDAD PAGO POR EVENTO, suscrito entre la mencionada fundación y SALUDTOTAL EPS el 1 de julio del año 2019, el cual fue suscrito con el objeto de prestar a los afiliados y beneficiarios de esa Entidad Promotora de Salud los servicios de salud señalados en la tabla de negociación que hacen parte integral del contrato y que versan los mismos sobre todas aquellas prestaciones incorporadas en el plan de beneficios en salud. Enfatiza en que la medida se aplicó teniendo en cuenta las advertencias efectuadas por el Despacho, no siendo las cuentas reportadas por la IPS como inembargables.

Por su parte la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES- allegó al Despacho Oficio No. 20221800366661 del 25 de mayo de 2022 en el cual obra idéntica información que la contenida en el Oficio No. 20221800030103 fechado el mayo 18 de 2022 (Dirigido al Tribunal Superior de Manizales con ocasión a la acción de tutela radicada bajo el número 17001-22-13-000-2022-00102-00), y en ambos documentos se indicó que en desarrollo de lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 1815 de 2016, y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la Resolución 101 de 2017, esa Administradora certifica que los recursos públicos fiscales y parafiscales destinados a financiar la salud, administrados por la ADRES y que en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y en el decreto 1429 de 2016, le corresponde girar a la Cuenta Bancaria Corriente No. 62379580575 del Banco de Colombia habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ identificada con el NIT 900413177, son inembargables conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales.

Expuesto lo precedente, para decidir el presente asunto, conviene precisar que ha expuesto tajantemente la Corte Constitucional⁷ que los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables; también dispuso que la inembargabilidad que abriga a los recursos públicos de la seguridad social en salud NO es absoluta, y que como guardiana de la Constitución ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales. En este sentido, dispuso que *si el alcance del citado principio, fijado a través de múltiples pronunciamientos de Sala Plena de la Corte Constitucional, es vinculante y tiene carácter erga omnes frente a todas las autoridades jurisdiccionales, a fortiori lo será el alcance de sus excepciones, las cuales exigen una interpretación estricta y restrictiva toda vez que sólo en esas hipótesis puntuales admitidas por la jurisprudencia el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud termina por ceder ante otros principios y derechos de rango superior.*

Con todo, los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional más reforzada que otros recursos de naturaleza pública, y solo de manera excepcionalísima pueden embargarse y utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica cual es, la financiación de la prestación del servicio de salud, según la jurisprudencia constitucional; con todo, en el análisis para determinar si procede o no alguna excepción de inembargabilidad, debe observarse cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, en tanto y cuanto el servicio de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, de un lado las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por la EPS, y de otro los recursos del Sistema General de Participaciones en salud -SGP-, en este último caso, el precedente constitucional vigente ha bien determinado las condiciones para exceptuar el principio de inembargabilidad de los recursos, en los siguientes términos: *(i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.* De otro lado, dispuso lo siguiente: *En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.*

Con todo, bien ha dispuesto la Corte Constitucional⁸ que los recursos del sistema de salud cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, y por ende los dineros con los que las EPS y las ARS deben cancelar a las IPS los servicios de salud prestados a sus afiliados no pueden ser usados para un objeto diferente. Textualmente dispuso: *“Llegado este punto, para la Sala es necesario relieves que, si bien esta Corporación ha dicho que “los recursos del sistema de salud, cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su*

⁷ Sentencia T 053 de 2022. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

⁸ Sentencia T 053 de 2022. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

destinación final, lo cual quiere decir que los dineros con los que las E.P.S. y las A.R.S. deben cancelar a las I.P.S. los servicios de salud prestados a sus afiliados, no pueden ser usados para un fin diferente”⁹, también es cierto que esta Corte ha reconocido que la destinación específica de los recursos del SGSSS no alude solamente al acto médico. En efecto, este Tribunal ha señalado enfáticamente que “es claro que por prestación del servicio de salud o de seguridad social en salud no puede entenderse únicamente la realización del acto médico sino también la ejecución de todos otros aquellos aspectos de prevención, administración de recursos, divulgación y promoción, entre otros, que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud.”¹⁰ Con esa misma orientación, la jurisprudencia constitucional tiene dicho que los denominados gastos administrativos u operativos de las EPS están comprendidos dentro de la destinación específica de los recursos del sistema de salud¹¹, toda vez que “sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.”¹²

Continúa la Corte Constitucional indicando que “los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y a asegurar la efectividad del derecho a la salud no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta”¹³, y ha indicado a la vez que son los recursos propios de las entidades del sistema –cuyo manejo es separado e independiente de aquellos dineros públicos y parafiscales– los que corresponde utilizar para solventar las obligaciones adeudadas.

De cara a ese blindaje especial que ostentan los mencionados recursos, este Despacho al decretar las medidas cautelares sobre los bienes de propiedad de la demandada FUNDACIÓN FUNPAZ, advirtió a las destinatarias de la orden que si los recursos objeto de las mismas eran inembargables (C02medidascautelares/007AgregaDecretaMedidas)., no debían aplicarla, y ello fue reiterado a las entidades que así lo solicitaron, *verbi gratia* a la sociedad BANCOLOMBIA SA, a la cual, por auto del 6 de septiembre de 2021 se le reiteró que en el presente asunto NO procede ninguna excepción legal a las reglas de inembargabilidad (C02medidascautelares/028autoagregaordenaoficiar).

Ahora bien, la EPS SALUDTOTAL aplicó el embargo sobre los dineros que le correspondían a la FUNDACIÓN FUNPAZ con ocasión al CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD MODALIDAD PAGO POR EVENTO, suscrito entre ambas entidades el día 1 de julio del año 2019, y la mencionada EPS manifestó al Despacho que la medida se aplicó sobre los créditos presentados por la FUNDACIÓN FUNPAZ derivados del cumplimiento del mencionado contrato, mismo suscrito con el objeto de prestar a los afiliados y beneficiarios de esa EPS los servicios de salud señalados en las tablas de

⁹ Sentencia C-867 de 2001.

¹⁰ Sentencia C-1489 de 2000.

¹¹ Sentencias C-1040 de 2003, C-824 de 2004 y C-262 de 2013.

¹² Sentencia C-824 de 2004.

¹³ Sentencia C-867 de 2001.

negociación que hacen parte integral del contrato. Asimismo manifestó SALUDTOTAL EPS: *Debemos informar al Despacho que los recursos con los cuales nuestra Entidad Promotora de Salud garantiza el pago de las obligaciones derivadas del cumplimiento del contrato de prestación de servicios, provienen del proceso de compensación que realiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud y donde, entre otras fuentes de financiamiento del sistema, se encuentran las derivadas de las cotizaciones que se recaudan y que tiene el carácter parafiscal, aporte que realizan las personas afiliadas a la EPS y cuya destinación específica es financiar, bajo los principios de eficiencia y universalidad, la prestación de los servicios de salud (...)* (C02MedidasCautelares/093RespuestaSaludtotal).

De lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión que los recursos apremiados y puestos a disposición de este proceso por parte de SALUDTOTAL EPS son inembargables a la luz de la Ley y de los parámetros fijados por el Alto Tribunal Constitucional, puesto que, según mismo manifiesta SALUDTOTAL EPS el pago a la FUNDACIÓN FUNPAZ por crédito del contrato suscrito entre ambas entidades -mismos recursos que fue objeto de la cautela-, se efectúa con los dineros provienen del proceso de compensación que realiza el SGSSS y donde entre otras fuentes de financiamiento del sistema, se encuentran las derivadas de las cotizaciones que se recaudan, recursos que, como bien estableció la Corte Constitucional en providencia citada párrafos atrás, no tienen excepción al principio general de inembargabilidad.

Con todo, los recursos sobre los cuales se aplicó la medida de embargo están destinados garantizar la prestación del derecho a la salud y a asegurar la efectividad del mismo, y quedó bien instituido por la Corte Constitucional que los recursos del sistema de salud cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, y por ende los dineros con los que las EPS y las ARS deben cancelar a las IPS los servicios de salud prestados a sus afiliados no pueden ser usados para un objeto diferente. Además de lo anterior, las obligaciones cobradas en este trámite ejecutivo no son de índole laboral reconocidas mediante sentencia,

De cara a lo precedente, se ordenará el levantamiento del embargo de los dineros que le correspondían a la FUNDACIÓN FUNPAZ con ocasión al CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD MODALIDAD PAGO POR EVENTO, suscrito entre ésta y SALUDTOTAL EPS el día 1 de julio del año 2019, y se dispondrá la devolución de los dineros que fueron puestos a disposición de este Despacho Judicial como producto de dicha cautela, a la FUNDACIÓN FUNPAZ-

En razón a lo expuesto, el JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO DE MANIZALES,

4. Resuelve

PRIMERO: ORDENAR EL LEVANTAMIENTO de la medida de embargo de los dineros que le correspondían a la FUNDACIÓN FUNPAZ con ocasión al CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD MODALIDAD PAGO POR EVENTO, suscrito entre ésta y SALUDTOTAL EPS el día 1 de julio del año 2019.

SEGUNDO: ORDENAR la devolución de los dineros que fueron puestos a disposición de este Despacho Judicial como producto de la cautela referida en ordinal anterior a la FUNDACIÓN FUNPAZ-, y así mismo los que con posterioridad se llegaran a constituir como consecuencia de la misma medida.

TERCERO: Para proceder con la devolución del dinero en la modalidad de abono a cuenta, **REQUERIR** a la FUNDACIÓN FUNPAZ para que suministre al despacho la siguiente información: Número de cuenta, Titular de la cuenta, número de identificación del titular de la cuenta, entidad bancaria, correo electrónico del titular de la cuenta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO ZULUAGA GIRALDO
JUEZ



Firmado Por:

Guillermo Zuluaga Giraldo
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 006

Manizales - Caldas

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: **c02c67f4a914c39bae644f545d2b2407dbfd577c28fff192aef0f3f4c1777e2f**

Documento generado en 31/05/2022 11:12:59 AM

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