

INFORME DE SECRETARIA

Va a Despacho el presente proceso Ejecutivo Quirografario, y se informa al señor Juez lo siguiente:

- La parte demandante presentó recurso de REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN frente al auto adiado en mayo 31 de 2022 notificado por estado el día 1 de junio de 2022, por el cual se dispuso el levantamiento de una medida cautelar.

- El recurso de reposición se fijó en lista el día 9 de junio de 2022, y corrió el término de traslado de la siguiente manera: 10, 13 y 14 de junio de 2022.

- La parte demandada solicitó el levantamiento del embargo de la cuenta bancaria corriente No. 62379580575 de Bancolombia habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ, así mismo solicitó el levantamiento del embargo de los recursos que se encuentran bajo medida cautelar en el ADRES.

- La parte demandada solicita el levantamiento de la medida cautelar que pesa sobre el contrato suscrito por ASMETSALUD EPS como entidad contratante y la FUNDACIÓN FUNPAZ como contratista, recursos del sistema general de salud para la atención de usuarios del régimen subsidiado del SGSSS.

- La demandada FUNDACIÓN FUNPAZ aporta número de cuenta donde solicita le sea realizada devolución de los dineros ordenada en auto del 31 de mayo de 2022.

- Se allegó Oficio procedente de SALUDTOTAL EPS, por el cual informan sobre el levantamiento de la medida de embargo que figuraba en su sistema de información contable y financieros, registrando la operación con radicado interno 0705226270.

- Se allego oficio con radicado 20221200429041 procedente del ADRES, en el cual informa que en virtud de la medida cautelar ordenada por este Despacho, se efectuó una retención de dinero por la suma de \$82.000.000. Así mismo enfatizó en que los recursos parafiscales de destinación específica administrados y girados por el ADRES, están reservados en el marzo del SGSSS al aseguramiento en condiciones de calidad, accesibilidad y oportunidad, por lo que en estos no pueden recaer embargos, y de hacerlo, se desconoce el carácter de autónomo, irrenunciable del derecho fundamental a la salud reconocido por la Ley Estatutaria de Salud, tanto en lo individual como en lo colectivo, con la consecuente afectación a la prestación del servicio de salud, e impide el flujo constante de recursos que permiten el goce efectivo de esa prerrogativa esencial.

- 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	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	29/10/2021	NO APLICA	\$ 4.581.358,00		
418030001326178	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 93.627.115,00		
418030001326179	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 24.347.345,00		
418030001326187	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 2.183.480,00		
418030001326188	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	28/12/2021	NO APLICA	\$ 10.214,00		
418030001333330	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	14/02/2022	NO APLICA	\$ 82.375.572,00		
418030001333331	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	14/02/2022	NO APLICA	\$ 29.901.783,00		
418030001338365	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	15/03/2022	NO APLICA	\$ 5.219.254,00		
418030001338366	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	15/03/2022	NO APLICA	\$ 19.290.284,00		
418030001343361	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	18/04/2022	NO APLICA	\$ 18.628.600,00		
418030001343362	9000800426	CONCONTTEC SAS	IMPRESO ENTREGADO	18/04/2022	NO APLICA	\$ 7.001.894,00		
							Total Valor	\$ 287.166.879,00

Manizales, 21 de julio de 2022.

JUAN FELIPE GIRALDO JIMÉNEZ
SECRETARIO

JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO
Manizales, veintiuno (21) de julio 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. DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

1.1. Antecedentes

La parte actora interpone recurso de reposición y en subsidio apelación (Expediente digital C02MedidasCautelares/144), frente al auto de fecha 31 de mayo de 2022 notificado por estado el día 01 de junio de 2022, por medio del cual se ordenó 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 en la modalidad de pago por evento, suscrito entre esta y SALUDTOTAL EPS el día 1 de julio de 2022. Así mismo, en dicha providencia se

dispuso la devolución de dineros consignados como producto de dicha cautela (Expediente digital C02MedidasCautelares/148 y 149).

1.2. Del Recurso

Aduce el recurrente que una vez decretadas las medidas cautelares dentro de este proceso y comunicadas a las entidades destinatarias con las advertencias del caso, 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 negociación que hacen parte integral del contrato.

Indicó que las razones que llevaron al Despacho a adoptar la decisión recurrida, parte de una premisa inexacta, pues se asumió que el solo hecho de que los ingresos de las EPS y de las IPS provengan de su causa original, de los aportes parafiscales, hace que las rentas propias de dichas empresas, continúen siendo indefinidamente recursos del Sistema de Salud inembargables, aun cuando ya hayan operado procesos de compensación interna para determinar los saldos a favor de las EPS, y aun cuando ya se encuentren facturados y consolidados como derechos de crédito a favor de las IPS, luego se hace evidente que para el despacho no es claro que existe un momento en el que los recursos parafiscales dejan de serlo al constituirse en derechos de contenido patrimonial a favor de las EPS y de las IPS. Adujo que bajo este entendimiento, los derechos de crédito derivados de contratos de prestación de servicios de salud a favor de las IPS, nunca serían rentas propias, sino que siempre serían recursos parafiscales, y en dicha hipótesis, tales derechos de crédito siempre serían inembargables sin importar que ya no se encuentren bajo la administración del Estado, entendiéndose equivocadamente este Despacho que los recursos de la seguridad social no habrían cumplido con su destinación, a pesar de estar consolidados ya como derechos de crédito en el patrimonio de las IPS, lo cual sería lo mismo que decir que las IPS no tiene patrimonio propio, sino que es uno solo con los activos del SGSSS.

Esgrimió que debe considerarse que la presente demanda ejecutiva se está promoviendo por un proveedor de la FUNDACIÓN FUNPAZ, afectado gravemente por el incumplimiento de la ejecutada, al paso que la decisión recurrida le está proporcionando a la demandada un blindaje ilegítimo a su patrimonio, y por lo tanto, totalmente sesgado al interés particular de la FUNDACIÓN FUNPAZ, pues hasta allá no tiene alcance el amparo constitucional de los recursos del SGSSS, materializándose tal actuación en una injusticia que premiaría a la fundación incumplida en sus obligaciones. Con todo, adujo que el auto recurrido parte de un

defecto fáctico relevante al no distinguir diferenciación alguna, entre los recursos públicos de la seguridad social en salud y las rentas propias de las IPS, a pesar que estas últimas provengan causalmente de los primeros.

Adujo que la ADRES no ha trasladado ni retenido dineros para el presente proceso, así como tampoco BANCOLOMBIA ha trasladado dineros para el presente proceso de los que se pueda afirmar con total certeza hayan sido consignados por la ADRES en la cuenta corriente número 62379580575 habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ en cumplimiento de una orden judicial de embargo, y además de ello, dicha cuenta no ha sido reportada como inembargable, ni tiene el carácter de cuenta maestra con amparo legal de inembargabilidad, pues tales cuentas por delegación de la ADRES solo pueden aparecer bajo la titularidad de las EPS, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.6.4.3.1.1.9 del Decreto 780 de 2016.

Expuso que no se ha logrado demostrar que los recursos aprisionados en este proceso financien el sistema de salud, que correspondan a copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del régimen contributivo, o que sean recursos causados como consecuencia de las gestiones que realiza la UGPP, o recursos del Sistema General de Participaciones; afirmó que tampoco se logró demostrar que dichos dineros correspondan a cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones que tengan en realidad el carácter de contribuciones parafiscales de destinación específica, y por el contrario, la EPS SALUDTOTAL fue muy clara al informar al Despacho que los depósitos judiciales fueron constituidos sobre derechos de crédito de la FUNDACIÓN FUNPAZ, con recursos que constituyen saldos a favor, después del proceso de compensación que realiza el SGSSS.

Enfatizó en que no se encuentran embargados en el presente proceso dineros que haya girado la ADRES directamente a la cuenta corriente mencionada de la que sea titular FUNPAZ en BANCOLOMBIA, ni tampoco esta entidad bancaria ha constituido depósitos judiciales para el presente proceso. Indicó que la certificación de inembargabilidad de la ADRES se predica de los recursos públicos fiscales y parafiscales de destinación específica administrados por la ADRES, sin que se entienda que ello 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. En similar sentido, expuso que una vez culmina el proceso de compensación interna del SGSSS y se determinan los saldos a favor de las EPS, en este caso, a favor de SALUDTOTAL EPS, esta tiene el dominio y control sobre lo que ya se convierte en sus recursos propios, con lo que a su vez atenderá libremente sus propios gastos administrativos, entre ellos, el valor de los servicios contratados con las IPS, en este caso con la FUNDACIÓN FUNPAZ, que una vez se percibe tales derechos económicos como derechos de crédito en su patrimonio, se convierten en recursos de libre destinación.

Finalmente, anotó que la FUNDACIÓN FUNPAZ las viene realizando el Representante Legal de esta sin actuar por intermedio de un abogado debidamente autorizado lo que implica que parece del derecho de postulación para actuar en proceso ejecutivo de mayor cuantía, no siendo permitido que el representante legal de la FUNDACIÓN FUNPAZ litigue en causa propia.

1.3. Traslado del recurso

Se corrió traslado del recurso de reposición, y la parte demandada FUNDACIÓN FUNPAZ no se pronunció, estando el término para ello vencido.

1.4. Consideraciones

Por medio del auto recurrido se ordenó 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 EN LA MODALIDAD DE PAGO POR EVENTO, suscrito entre ésta y SALUDTOTAL EPS el día 1 de julio del año 2019, ello, al concluir que dichos recursos tienen naturaleza inembargable.

El argumento central del recurrente, se basa en que los recursos parafiscales dejan de serlo al constituirse en derechos de contenido patrimonial a favor de las EPS y de las IPS; y que una vez culmina el proceso de compensación interna del SGSSS y se determinan los saldos a favor de las EPS, en este caso, a favor de SALUDTOTAL EPS, esta tiene el dominio y control sobre lo que ya se convierte en sus recursos propios, con lo que a su vez atenderá libremente sus propios gastos administrativos, entre ellos, el valor de los servicios contratados con las IPS, en este caso con la FUNDACIÓN FUNPAZ, que una vez se percibe tales derechos económicos como derechos de crédito en su patrimonio, se convierten en recursos de libre destinación.

Al respecto, cabe acotar que la Corte Constitucional en Sentencia T 053 de 2022¹, trajo a colación el 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. Acorde con lo anterior, dispuso que si bien la inembargabilidad que abriga los recursos públicos de la seguridad social no es absoluta, esa Corporación, como guardiana de la supremacía y la integridad del pacto social, ha determinado el alcance de dicho principio dentro del balance que debe existir en relación con otros preceptos y derechos constitucionales, y las excepciones frente al mismo exigen una interpretación restrictiva, pues solamente en dichas 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.

¹ M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS, que en su numeral Séptimo dispuso: “**Séptimo.- SOLICITAR** al Consejo Superior de la Judicatura que divulgue la presente sentencia entre los Despachos judiciales del país, con el fin de que los parámetros aquí establecidos sean tomados en cuenta por los jueces de la República a la hora de resolver sobre la imposición de medidas cautelares respecto de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

Continúa la Corte exponiendo que los recursos de SGSSS tiene una protección más reforzada, inclusive, que otros recursos de naturaleza pública y únicamente en circunstancias extraordinarias pueden llegar a embargarse y utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica, a saber, la financiación de la prestación del servicio de salud a la población, por ende dispone que *es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS.*

Para lo anterior, resulta imperioso esclarecer que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, se encuentran de un lado los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones, y de otro, los rubros transferidos por la Nación en virtud del Sistema General de Participaciones en Salud -SGP-. En el primero de los casos, no se ha establecido ninguna clase de excepción a la regla de inembargabilidad, y en el segundo, pese a que le aplica idéntica regla, se ha reconocido que la misma puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales, y producto del análisis efectuado por el Alto Tribunal Constitucional, se determinó que los recursos de destinación específica del SGP *sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.*

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

Acorde con lo anteriormente expuesto, enfatiza el Alto Tribunal Constitucional que los recursos del sistema de salud, cuyo fin es el pago de la atención médica, deben llegar a su destinación final, lo que conlleva que los dineros con los que las EPS y las ARS deben cancelar a las IPS los servicios de salud a sus afiliados, no pueden ser usados para fines diferentes, destinación que en todo caso no alude solamente al acto médico, sino también la ejecución de otros aspectos que hacen posible la acción directa de los profesionales de la salud.

Acorde con lo precedente, de una vez se advierte que la postura asumida por el Despacho en la decisión confutada habrá de mantenerse, pues tal y como lo ha especificado la Corte Constitucional, los recursos del SGSSS son por regla general inembargables, y la acreencia cobrada en este proceso no se encuentra dentro de ninguna de las excepciones a la misma, por lo que dichos recursos deben llegar a su destinación final. Por esta razón no son de recibo los argumentos expuestos por el recurrente en cuanto al cambio de naturaleza de recursos parafiscales a recursos propios y de libre destinación de las EPS, y en todo caso, dicha destinación no encierra solamente el acto médico, sino también aspectos como gastos de operatividad de las entidades, como de infraestructura, tecnologías y personal

administrativo, que hacen posible la acción directa de los profesionales de la salud, y la posibilidad de seguir garantizando en tiempo presente y futuro la adecuada y oportuna atención en salud a la población de afiliados.

Con todo, quedó establecido que dentro de este trámite los dineros aprisionados son derivados del contrato suscrito entre SALUDTOTAL EPS y FUNDACIÓN FUNPAZ, y con ocasión al mismo aquella retuvo el dinero que debía cancelar a esta por la prestación de unos servicios de salud, lo que lleva a la necesaria conclusión que dichos recursos no han llegado a su destinación final, situación que puede afectar gravemente la garantía del derecho a la seguridad social en salud de las personas, además de ocasionar una parálisis institucional que afecte la prestación del servicio.

Finalmente cabe anotar que la certificación expedida por la ADRES y que fue relacionada en la providencia atacada, fue tomada en cuenta por este judicial en cuanto a lo dispuesto en la misma sobre la inembargabilidad de los recursos del SGSSS, pues sentado también quedó en este trámite que es la entidad competente para certificar sobre la naturaleza de dichos recursos, y de suyo, la inembargabilidad de los mismos.

1.5. Recurso de Apelación

De conformidad con lo previsto en el artículo 321 CGP, *“Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad. También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia: (...) 1. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla (...)”*

De cara a lo anterior, la providencia adiada en mayo 31 de 2022, notificada por estado el 01 de junio del mismo año, es susceptible del recurso de apelación, de un lado, por tratarse de un proceso de mayor cuantía encaja en el requisito de haberse dictado en primera instancia, y de otro, se trata del auto por el cual se resolvió sobre una medida cautelar.

Además de lo anterior, de conformidad con el numeral 2 del artículo 332 ibídem, se interpuso en subsidio del de reposición.

Por lo anterior, se concederá el recurso de alzada propuesto por la parte demandante frente a la referida providencia, en el EFECTO DEVOLUTIVO, en atención a lo previsto en el artículo 323 CGP.

Finalmente, y con ocasión al efecto en el cual se concedió el recurso, no se entregarán dineros en este proceso, hasta tanto sea resuelta la apelación (Art. 323 CGP).

2. SOLICITUDES DE LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES

2.1. Antecedentes

Dentro del presente trámite se han solicitado y han allegado pronunciamientos de diversas entidades y autoridades, a fin de establecer si los recursos sobre los cuales se han aplicado las medidas cautelares ordenadas por el Despacho, son de naturaleza inembargables, *verbi gratia*, los siguientes:

- 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.

2.2. Consideraciones

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 términos²:

² Sentencia T 053 de 2022. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

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

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. defiende al Legislador la potestad de definir cuáles bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables³ –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 parágrafo 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 19⁴ 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 inembargables⁵.

³ 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.”

⁴ 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.”

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 jurisprudencia⁶.

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 adelante⁷.

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

⁵ 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.

⁶ 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.”

⁷ 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.”

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.

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 blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental.” 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.

2.3. 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 las siguientes entidades: la ADRES, LA GOBERNACIÓN DE CALDAS, LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE SALUD DE CALDAS, LAS ALCALDÍAS DE MANIZALES, DORADA, AGUADAS Y FILADELFIA – CALDAS, LA POLICÍA NACIONAL, MEDIMÁS EPS, LA NUEVA EPS, SALUDTOTAL EPS y SALUDVIDA EPS. Así mismo, se decretó el embargo de los dineros que posea la demandada FUNDACIÓN FUNPAZ en cuentas bancarias (corrientes o de ahorro), CDT, CDAT y/o cualquier otro producto financiero o dinero en unas entidades bancarias, entre las cuales se encuentra BANCOLOMBIA S.A. (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 / 009).

2.3.1. La parte demandada solicita el levantamiento de la medida cautelar que pesa sobre el contrato de prestación de servicios de salud bajo la modalidad de PGP suscrito por ASMETSALUD EPS como entidad contratante y la FUNDACIÓN FUNPAZ como contratista, recursos del sistema general de salud para la atención de usuarios del régimen subsidiado del SGSSS (C02/MedidasCautelares/094).

Para lo anterior, argumenta que los recursos que se genera de la ejecución del mencionado contrato, tienen destinación a solventar múltiples obligaciones del sector salud, ya que desde el año 2018 atraviesa un grave problema financiero, siendo por tanto recursos exclusivos de la seguridad social. Indicó que los recursos que financian el SGSSS tienen destinación específica, además de ostentar la calidad de inembargables, con las excepciones de ley cuando se trate de garantizar derechos laborales, el cumplimiento de las obligaciones claras, expresas y exigibles contenidas en títulos a cargo de las entidades correspondientes y el cumplimiento de sentencias judiciales en las que se haya condenado el Estado.

En cuanto a la anterior solicitud, se negará la misma, teniendo en cuenta que revisado el expediente digital no se evidencia cautela que pese sobre dicho contrato, pues como se detalló anteriormente, el embargo recae sobre dineros o derechos económicos que deriven a favor de la FUNDACIÓN FUNPAZ por contratos o pagos que le adeuden unas entidades, entre las cuales NO se encuentra ASMETSALUD EPS.

2.3.2. La parte demandada solicitó el levantamiento del embargo de la cuenta bancaria corriente No. 62379580575 de Bancolombia habilitada por la

FUNDACIÓN FUNPAZ, así mismo solicitó el levantamiento del embargo de los recursos que se encuentran bajo medida cautelar en el ADRES (C02/MedidasCautelares/144).

Como fundamento de su solicitud, expuso que los recursos públicos destinados a financiar la salud administrados por el ADRES, son rubros que tienen objeto y destinación concreta para cumplir con las múltiples obligaciones de salud como el pago de los salarios de los empleados y la seguridad social, y por ende son inembargables conforme a lo previsto en las normas constitucionales y legales, lo cual consta en certificado de inembargabilidad emanado del ADRES que aporta.

Así las cosas, tenemos que ha expuesto tajantemente la Corte Constitucional⁸ 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*

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

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 Constitucional⁹ 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 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”¹⁰, 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.”¹¹ 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 salud¹², toda vez que “sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.”¹³*

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”¹⁴*, 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, no debían aplicarla (C02medidascautelares/007 y 008), además de lo anterior, por auto del 16 de septiembre de 2021 (C02MedidasCautelares / 049), se ordenó oficiar a unas

⁹ Sentencia T 053 de 2022. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS

¹⁰ Sentencia C-867 de 2001.

¹¹ Sentencia C-1489 de 2000.

¹² Sentencias C-1040 de 2003, C-824 de 2004 y C-262 de 2013.

¹³ Sentencia C-824 de 2004.

¹⁴ Sentencia C-867 de 2001.

entidades, entre ellas el ADRES, enfatizando en que en el presente asunto NO procede ninguna excepción legal a las reglas generales de inembargabilidad, por lo que la aplicación de la medida comunicada debía darse en tanto y cuanto no afecte recursos de naturaleza inembargable. Acorde con lo anterior, se expidió el oficio circular No. 965 enviado el día 20 de dicho mes y año (C02MedidasCautelares / 049). Así mismo, a la sociedad BANCOLOMBIA SA., 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).

En este punto conviene referir que 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.

No obstante lo anterior, mediante Oficio No. 20221200429041 allegado el 5 de julio de 2022 (C02medidascautelares/157) informa que en virtud de la medida cautelar ordenada por este Despacho, se efectuó una retención de dinero por la suma de \$82.000.000. Así mismo enfatizó en que los recursos parafiscales de destinación específica administrados y girados por el ADRES, están reservados en el marco del SGSSS al aseguramiento en condiciones de calidad, accesibilidad y oportunidad, por lo que en estos no pueden recaer embargos, y de hacerlo, se desconoce el carácter de autónomo, irrenunciable del derecho fundamental a la salud reconocido por la Ley Estatutaria de Salud, tanto en lo individual como en lo colectivo, con la consecuente afectación a la prestación del servicio de salud, e impide el flujo constante de recursos que permiten el goce efectivo de esa prerrogativa esencial.

De lo anteriormente expuesto, se llega a la conclusión que los recursos aprisionados por el ADRES, y asimismo los recursos girados a cuenta Bancaria Corriente No. 62379580575 del Banco de Colombia habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ identificada con el NIT 900413177, son inembargables a la luz de la Ley y de los parámetros fijados por el Alto Tribunal Constitucional, puesto que, según certificó la misma ADRES, los recursos parafiscales de destinación específica

administrados y girados por el ADRES, están reservados en el marco del SGSSS al aseguramiento en condiciones de calidad, accesibilidad y oportunidad, por lo que en estos no pueden recaer embargos

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 de las siguientes medidas cautelares: **1.** Del embargo de la cuenta bancaria corriente No. 62379580575 de Bancolombia habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ, **2.** Del embargo y retención de los dineros o derechos económicos que deriven a favor de la FUNDACIÓN FUNPAZ por contratos o pagos que le adeuden, por parte del ADRES.

3. Derecho de postulación

Del cartulario se advierte que la demandada FUNDACIÓN FUNPAZ ha estado obrando dentro del trámite a través de su Representante Legal JUAN GABRIEL BUITRAGO CASTRO (según certificado de existencia y representación que obra en el cartulario), y no han designado apoderado que lo represente judicialmente en este proceso. Dicha situación no enmarca un vicio configurativo de nulidad, sin embargo, dicha irregularidad se corregirá mediante el requerimiento al extremo pasivo de la litis para que otorgue poder a un abogado a fin de que ejerza su representación en este trámite, so pena de no atender sus solicitudes (Art. 73 CGP).

En este punto conviene anotar que frente a las actuaciones desplegadas por el Despacho con ocasión a las solicitudes formuladas por el Representante Legal de la FUNDACIÓN FUNPAZ referentes al levantamiento de unas medidas cautelares, no hay razón legal para invalidarlas, de un lado porque no constituyen causales de nulidad, y de otro, porque dichos pronunciamientos constituyen actuaciones encaminadas a hacer aplicar las medidas cautelares en la forma ordenada por el Despacho en tanto desde el principio se especificó que las mismas no recaían sobre bienes de naturaleza inembargables, y en todo caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 597 CGP, el Juez se encuentra facultado para disponer el levantamiento de las medidas cautelares cuando el embargo recaiga sobre uno de los recursos públicos señalados en el artículo 594 ibídem.

4. Teniendo en cuenta las situaciones presentadas con las medidas cautelares decretadas dentro de este trámite, referente a la aplicación de las mismas sobre

bienes inembargables, se ordenará oficiar a las entidades destinatarias de las cautelas decretadas por auto del 17 de agosto de 202 (C02MedidasCautelares/007) enfatizando nuevamente en que las mismas no recaen sobre bienes inembargables, y que el presente asunto no se encuentra dentro de ninguna excepción a la reglas generales de inembargabilidad, por lo que la aplicación de las medidas comunicadas procede siempre que no afecte recursos de esta naturaleza.

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

5. Resuelve

PRIMERO: NO REPONER el auto de fecha mayo 31 de 2022 /C02MedidasCautelares/144), por el cual se dispuso 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: CONCEDER en el efecto **DEVOLUTIVO** el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto de fecha mayo 31 de 2022 /C02MedidasCautelares/144), por la cual se resolvió el levantamiento de una medida cautelar.

TERCERO: NO ENTREGAR dineros en este proceso, hasta tanto sea resuelta la apelación.

CUARTO: ORDENAR que por secretaría se EXPIDAN Y ENVÍEN los oficios comunicando la orden dada mediante la providencia recurrida, esto es, la adiada en mayo 31 de 2022 /C02MedidasCautelares/144), por las razones esbozadas en las consideraciones.

QUINTO: ORDENAR EL LEVANTAMIENTO de las siguientes medidas cautelares: **1.** Del embargo de la cuenta bancaria corriente No. 62379580575 de Bancolombia habilitada por la FUNDACIÓN FUNPAZ, **2.** De embargo y retención de los dineros o derechos económicos que deriven a favor de la FUNDACIÓN FUNPAZ por contratos o pagos que le adeuden, por parte del ADRES.

SEXTO: LIBRAR por secretaría los oficios correspondientes, comunicando lo dispuesto en ordinal anterior.

SÉPTIMO: NEGAR la solicitud de levantamiento de la medida cautelar que pesa sobre el contrato de prestación de servicios de salud bajo la modalidad de PGP suscrito por ASMETSALUD EPS como entidad contratante y la FUNDACIÓN

FUNPAZ como contratista. Lo anterior, por las razones esbozadas en las consideraciones.

OCTAVO: REQUERIR al extremo pasivo de la litis FUNDACIÓN FUNPAZ para que otorgue poder a un abogado a fin de que ejerza su representación en este trámite, so pena de no atender en adelante sus solicitudes (Art. 73 CGP).

NOVENO: OFICIAR a las entidades destinatarias de las cautelas decretadas por auto del 17 de agosto de 202 (C02MedidasCautelares/007) enfatizando nuevamente en que las mismas no recaen sobre bienes inembargables, y que el presente asunto no se encuentra dentro de ninguna excepción a las reglas generales de inembargabilidad, por lo que la aplicación de las medidas comunicadas procede siempre que no afecte recursos de esta naturaleza.

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: **22d376829b56761f7f0aff97be384913e5efec80e9db06629f5e2e02ff5c9a5c**

Documento generado en 21/07/2022 03:29:13 PM

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