



**República de Colombia**  
**Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva**  
**Sala Civil Familia Laboral**

Magistrada Sustanciadora: **ENASHEILLA POLANÍA GÓMEZ**

Neiva, ocho (08) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Procesos : Ejecutivos Acumulados  
Radicación : 41001-31-03-002-2019-00041-01  
Demandantes : CLÍNICA REINA ISABEL S.A.S.  
: CLÍNICA UROS S.A.  
Demandado : CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL  
: HUILA  
Procedencia : Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva

## 1.- ASUNTO

Resolver los recursos de apelación formulados por el señor apoderado de la parte demandada contra los numerales 7, 6 y 8 de los autos interlocutorios números 835, 890 de 2019 y 93 de 2020, proferidos en su orden, los días 7 y 16 de octubre de 2019, los dos primeros y el 30 de enero de 2020, el tercero, en los que se decreta medida cautelar.

## 2.- ANTECEDENTES RELEVANTES

2.1.- Por conducto de apoderado presentan las entidades ejecutantes demandas ejecutivas acumuladas contra la entidad ejecutada,

solicitando el decreto de diferentes medidas cautelares, aceptando el juzgador *a quo* en los autos referidos, la acumulación impetrada, libra mandamiento de pago y decreta medida cautelar, limitada al embargo y retención de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes, de ahorros o que a cualquier otro título bancario o financiero posea la demandada en diferentes entidades bancarias y agencias de los establecimientos financieros de la ciudad que enlista, con la advertencia que los dineros embargados y retenidos son los que provienen con ocasión al servicio de salud prestado por las ejecutantes a los pacientes de las ejecutadas.

2.2.- Recurre la ejecutada en reposición y subsidio apelación el anterior decreto de medida cautelar, reparando el desconocimiento del juzgador de primer grado, de dos situaciones relevantes: (i) que para prestar servicios de salud como administradora del beneficio EPS posee cuentas bancarias con recursos que provienen de la para fiscalidad –para fiscales-, considerados como inembargables y (ii) lo normado en el artículo 593 del C.G.P.

Para sustentar el primer reparo, en esencia, con cita de la ley 21 de 1982 artículo 39, afirma que en su carácter de Caja de Compensación, cumple funciones de seguridad social, administrando recursos parafiscales de salud y subsidio familiar, recursos de las instituciones de la seguridad social que acorde con el artículo 48 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 134 de la ley 100, no se pueden utilizar para fines diferentes, contexto en el que los recursos de salud como los referidos o la naturaleza del subsidio familiar, son considerados prestaciones de la seguridad social (sentencia C-149 de 1994).

Que tratándose de aportes los recursos parafiscales, deben someterse al régimen del artículo 2 de la ley 255 de 1995, decretándose la

medida de manera general, incluidos los recursos para fiscales y los del sector salud, los que si bien la Corte Constitucional permite que sean cautelados, únicamente los que corresponden al sector salud, conforme a certificaciones suscritas por su Revisor Fiscal, que adjunta, enlistando las cuentas que de acuerdo a la mentada certificación ilustra su destinación, de las que se debe abstener el juzgador de decretar cautela, conforme sentencias de la Alta Corporación Constitucional C-655 de 2013, C-546 de 1992, para concluir que por ser recursos parafiscales los que administra con destinación específica son inembargables, con los que garantiza el cumplimiento que aquellos aportes que hace el empleador y los recursos de salud, sean destinados al objeto por el cual legalmente fueron creados.

2.3.- En autos de 7 de octubre de 2020, no repone el juzgador de primera instancia y concede el recurso de apelación, bajo la consideración de que si bien es cierto se presenta inembargabilidad cuando se trata de dinero que hace parte de la seguridad social, la jurisprudencia hace una excepción, cuando las facturas presentadas para cobro ejecutivo, corresponden a aquellas generadas por prestación de servicios de salud a los usuarios afiliados a dicho sistema, citando al respecto la sentencia de tutela STL 4263 de 2018 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y auto de 1 de febrero de 2018 de la Sala Cuarta Civil Familia del Tribunal Superior de Neiva, las sentencias de la Corte Constitucional C-263 de 1994 y C-543 de 2013, que enlista excepciones.

Concluye, que es posible decretar medidas cautelares del Sistema General de Participación, pero solo para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con el destino de dichos recursos (educación, salud, saneamiento básico y agua potable), medida en la que la decretada es procedente, al tener las obligaciones objeto de cobro, con los recursos o dineros aducidos por la ejecutada como pertenecientes al

Sistema General de Seguridad Social en Salud, aunado a la carencia probatoria por parte de la ejecutada de demostrar que los dineros cautelados son inembargables.

### 3.- CONSIDERACIONES

3.1.- Dentro del ámbito de competencia para resolver en conjunto los recursos de apelación a tono con los mandatos del inciso 3 del artículo 328 del C.G.P., en el contexto de los reparos formulados por la parte apelante, el problema jurídico a dilucidar es si por el carácter parafiscal de los dineros en cuentas bancarias de la demandada objeto de cautela, son inembargables.

3.2.- Es de recordar que los recursos destinados a la salud son inembargables, sean que provengan del Sistema General de Participación<sup>1</sup>, o del producto de cotizaciones, cuotas moderadoras, copagos, unidades de pago por capitación UPC, entre otras,<sup>2</sup> en el entendido que los mismos, no pertenecen a las rentas propias de la entidades promotoras del servicio o de quienes lo administran, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 48, 68 constitucionales, en la ley 100 de 1993, 715 de 2001, artículo 594 del Código General del Proceso, entre otras.

Para tener claridad sobre las fuentes de los recursos destinados a la salud, es importante recordar tal como lo precisado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, en sede de acción de tutela<sup>3</sup> que *"las fuentes de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, grosso modo, son variadas y distintas, y obedecen a rubros ya fiscales ora*

---

<sup>1</sup> Sistema General de Participaciones *"no es el único cauce financiero del cual se nutre el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud"*

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2014.

<sup>3</sup> Sentencia del 7 de junio de 2018, [STC7397-2018.ID](#) 634203, Magistrado Ponente: MARGARITA CABELLO BLANCO.

*parafiscales, así: (a) Cotizaciones -CREE-; (b) otros ingresos (incluye rendimientos financieros); (c) Cajas de Compensación Familiar; (d) Sistema General de Participaciones (SGP); (e) Rentas Cedidas; (f) Subcuenta ECAT (SOAT); (g) Subcuenta de Garantía; (h) Excedentes Fin (Adres otrora Fosita); (i) Regalías; (j) Esfuerzo propio; (k) Recursos de la Nación (Ley 1393 de 2010); (l) Aportes de la Nación (Fosyga).” Ello, para concretar que el Sistema General de Participaciones no es el único cauce financiero del cual se nutre el Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

Por otro lado, en la misma providencia citada, la Corte Suprema de Justicia, destaca que a fin de que esos recursos cumplan con la destinación específica para la cual son transferidos, el Sistema General de Seguridad Social en Salud contempla la existencia de "*Cuentas Maestras del Sector Salud*" cuyo contenido se encuentra definido en el artículo 15 de la Resolución 3042 de 2007 del Ministerio de Protección Social.

También se precisó a su vez, que los "Fondos de Salud", conforme al precepto 4º de la misma disposición, estarán conformados por unas "subcuentas": entre ellas, se mencionan "*(a) Subcuenta de Régimen Subsidiado de Salud; (b) Subcuenta de Prestación de Servicios de Salud en lo no cubierto con Subsidios a la Demanda; (c) Subcuenta de Salud Pública Colectiva; y, (d) Subcuenta de Otros Gastos en Salud.*", y con relación a los gastos, se indica cuáles son las subcuentas del régimen Subsidiado, entre las cuales se mencionan "*(iv) El pago a las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS), del valor correspondiente a los servicios prestados a la población pobre no asegurada de la respectiva entidad territorial. (v) El pago a las IPS del valor correspondiente a los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios a cargo del departamento.*"

Lo anterior, para destacar que las medidas cautelares objeto de reproche no van dirigidas a afectar a algunos de los anteriores rubros, cuentas o subcuentas mencionadas, ya que las mismas, tuvieron como destino el de asegurar preventivamente "créditos" a favor de la demandada, bajo el presupuesto, que ellos forman parte de su patrimonio, siendo prenda general de garantía como respaldo de sus obligaciones conforme a lo establecido en el artículo 2488 del Código Civil.

El artículo 594 del Código General del Proceso, prohíbe el embargo de los bienes, las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, o de las entidades territoriales, de las cuentas del Sistema General de Participación, regalías y recursos de la Seguridad Social, no obstante, el párrafo de la misma normativa se determina que la inembargabilidad no es absoluta, puesto que la ley ha señalado en qué casos excepcionales es dable su decreto y practica de medidas cautelares, lo que equivale a decir que, la regla general es la inembargabilidad de los recursos públicos, incluidos los de la seguridad social en salud, dado que son contribuciones parafiscales pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, conforme lo ha sostenido la Corte Constitucional, en Sentencia C-543 de 2013, así:

*"... el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población".*

Principio de inembargabilidad que se itera, no es absoluto, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras la

Sentencia C-263 de 1994, y C-543 de 2013<sup>4</sup>, que enlista excepciones, considerando así:

*“(...) 5.2.2.1. (...)*

*Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:*

*(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>5</sup>.*

*(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos<sup>6</sup>.*

*(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.<sup>7</sup>*

*Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico<sup>8</sup>(...)). (Subrayas fuera del texto original).*

3.3.- En ese orden, se procede a determinar si resulta viable el decreto de la medida cautelar, para lo cual se identifica en primer lugar el origen de la acreencia, y para ello se acude a los mandamientos de pago contra

<sup>4</sup> La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.

<sup>5</sup> C-546 de 1992

<sup>6</sup> En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de 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.

<sup>7</sup> La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los dieciocho (18) meses.

<sup>8</sup> C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

la sociedad demandada, que se soportan en una serie de facturas generadas por concepto de prestación de servicios de salud a los usuarios de aquella, por lo que, en principio los recursos son embargables, al enmarcarse el crédito en las excepciones que contempla la jurisprudencia citada, dada la finalidad del pago de servicios de salud.

Ahora bien, le compete a la interesada – parte ejecutada-, la carga de probar la causal de inembargabilidad alegada respecto de los recursos que maneja, en razón de contar con el conocimiento del origen de tales recursos, como lo ha reiterado la Corte Constitucional en Sentencia C-192/2005, con ponencia de Alfredo Beltrán Sierra, al puntualizar:

*“(...) de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, únicamente la autoridad judicial competente, que expidió la orden de embargo dentro del proceso del cual conoce, es quien, una vez obre en el expediente la constancia sobre la naturaleza de los recursos, determinará si procede el desembargo, o si continúa con el mismo, o si decide ordenar el desembargo, por la sencilla razón de que el juez del caso es quien conoce sí, no obstante que se está ante recursos del Presupuesto General de la Nación, la situación objeto de su decisión se enmarca dentro de las excepciones al principio general de inembargabilidad del Presupuesto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a la que se ha hecho alusión.*

*En otras palabras, **ningún sentido tendría la jurisprudencia de la Corte sobre las excepciones a la regla general de la inembargabilidad, si la norma demandada se entendiera que con la mera presentación de la certificación de la Dirección General de Presupuesto, en la que conste que los recursos embargados son del Presupuesto General, al juez no le quedara otro camino que ordenar levantar el embargo.***

*(...) En conclusión, para la Corte, lo establecido por el legislador en cuanto al deber del servidor público que recibe la orden de embargo, de obtener de la Dirección General de Presupuesto, **la constancia sobre la naturaleza de los recursos objeto de la medida, es un trámite razonable si se***

**entiende que con esta prueba, el juez del proceso, determinará si la orden de embargo la mantiene o no, al examinar si el crédito que se reclama ante las autoridades judiciales, corresponde a los que pueden ser objeto de excepción al principio general de la inembargabilidad presupuestal.**” (Negrilla y subrayado de la Sala).

De conformidad con lo anterior, le correspondía allegar certificación sobre la naturaleza de los mismos y el origen de los recursos que fueron embargados, conforme lo señala el artículo 37 de la Ley 1940 de 2018, “*por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital*”, lo que significa que ante su omisión, no es dable determinar la alegada inembargabilidad.

Por otro lado, a fin de establecer cuáles son los dineros que corresponden a los de destinación específica, nos remitimos a los artículos 48 inciso 3° y 130 de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 19 del Decreto 111 de 1996<sup>9</sup>, gozando de tal prerrogativa los consagrados en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, concordantes con los artículos 32, 109 y 137 *ibídem*, y revisados los mandamientos de pago, se concluye que para el asunto resulta predicable la aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad, teniendo en cuenta, tal y como lo consideró el fallador de primer grado, que la obligación ejecutada corresponde al pago de servicios de salud prestados a usuarios de la entidad demandada es decir, tiene como fuente una actividad específica como lo es la salud, precisamente una de las excepciones señaladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Así las cosas, no cabe duda de la viabilidad de la medida cautelar decretada en los autos recurridos, pues tales recursos pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud pueden ser embargados sí la deuda que origina

---

<sup>9</sup> Inembargabilidad. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

la ejecución tiene por objeto la prestación del servicio de salud, como acontece en el presente caso, y en general, los recursos sujetos a transferencias en los términos del capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política, pueden ser cautelados cuando la fuente jurídica del título ejecutivo tiene por objeto la destinación específica de dichas participaciones, independientemente del carácter certificado por el Revisor Fiscal de la demandada y su Director Administrativo, prueba que proviene de la propia entidad ejecutada, que por si no conduce a establecer la alegada inembargabilidad, la que como se ha expuesto, a tono con lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 1940 de 2018, la certificación de inembargabilidad la debe expedir el Jefe de la Sección Presupuestal, donde se encuentren incorporados los recursos objeto de medida cautelar, función que puede ser delegada en los términos del artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Ahora bien, el artículo 594 del C.G.P. regula el trámite a seguir para el evento de embargo sobre recursos en principio inembargables, en donde el funcionario judicial en la orden debe invocar el fundamento legal para su procedencia, que de no indicarse y se afecte recursos de naturaleza inembargable, el destinatario de la orden de embargo se podrá abstener de cumplir la orden judicial e informarlo al día siguiente a la autoridad judicial que la decretó, para que esta se pronuncie dentro de los tres días siguientes a la fecha de envió, acerca de si procede alguna excepción legal, vencido los cuales si el destinatario no recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar, y en caso de insistir, la destinataria cumplirá la orden en los términos del inciso final del párrafo.

En el presente asunto, advirtió el juzgador de primer grado, en los autos que decretó de manera general la medida cautelar, que los dineros embargados son los que provienen con ocasión al servicio de salud prestado por las Clínicas Reina Isabel S.A.S. y Clínica Uros S.A., a los pacientes de

Comfamiliar, excepción a la inembargabilidad, que conforme a lo expuesto, ha decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, sin extenderla a otra clase de cuentas.

3.5.- Fluye de lo discurrido que los autos apelados deben ser confirmados, imponiendo costas de segunda instancia a la parte demandada y recurrente, en cumplimiento de los mandatos del artículo 365 numeral 1 C.G.P., fijando las agencias en derecho en la suma equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente (s.m.m.l.v.) al momento de su pago (Acuerdo PSAA-16-10554, Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura).

En armonía con lo expuesto se,

#### **RESUELVE:**

1.- **CONFIRMAR** los numerales siete (7), seis (6) y ocho (8) de los autos objeto de apelación proferidos por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva el siete (7) y dieciséis (16) de octubre de dos mil diecinueve y treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020).

2.- **CONDENAR** en costas de segunda instancia a la demandada COMFAMILIAR DEL HUILA a favor de las ejecutantes CLÍNICA REINA ISABEL S.A.S. y CLÍNICA UROS S.A.

3.- **FIJAR** las agencias en derecho de segunda instancia en la suma equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente (s.m.m.l.v.) al momento de su pago.

4.- **REMITIR** la actuación digital en la presente instancia al juzgado de origen.

Notifíquese,



**ENASHEILLA POLANIA GOMEZ**  
Magistrada Sustanciadora

**Firmado Por:**

**ENASHEILLA POLANIA GOMEZ**  
**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL**  
**TRIBUNAL SUPERIOR CIVIL-FLIA-LABORAL NEIVA**

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:

**a7802cfeedf02c7f93784bc679c95af0121b36950d9e2d89f850aa788539d79**

**3**

Documento generado en 08/02/2021 03:47:05 PM

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