

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA SALA CIVIL – FAMILIA

Medellín, diecinueve de agosto de dos mil veinticinco

Proceso	: Ejecutivo
Asunto	: Apelación de auto
Ponente	: WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA
Consecutivo auto	: 331
Demandante	: Maca Supply S.A.S.
Demandado	: Emssanar E.P.S. S.A.S.
Radicado	: 05209318900120230012902
Consecutivo Sría.	: 2364-2025
Radicado Interno	: 0399-2025
Decisión	: Confirma Exhorta

Síntesis¹: Cuando se discute la inembargabilidad de recursos destinados al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS), es necesario distinguir entre aquellos que conservan su protección y los que, una vez girados, pueden ser objeto de embargo. Aquí no hay duda que se cumple una de las excepciones al principio de inembargabilidad, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al cobrarse títulos cuyo basamento causal es el suministro de insumos para la prestación del servicio esencial de salud. Se respalda el proveído apelado; pero se insta al juez de conocimiento que, sin perjuicio de esta confirmación, igual efectúe un control efectivo a los recursos dejados a disposición por Davivienda, de tal suerte que no se esté contrariando la propia limitación de inembargabilidad que dio origen al decreto de la precautoria.

ASUNTO A TRATAR

Se decide el recurso de apelación deducido por el vocero de Emssanar E.P.S. S.A.S. frente al auto que emitió el Juzgado Promiscuo del Circuito de Concordia el 17 de junio pasado, en lo que respecta a las medidas cautelares allí decretadas.

ANTECEDENTES

1. Maca Supply S.A.S. demandó el cobro de varias facturas «derivadas del suministro del material de osteosíntesis, insumos médicos esenciales, equipo instrumental y otros elementos necesarios para la atención de sus afiliados» bajo la modalidad de «Pago Global Prospectivo (PGP) pactada entre las partes en los contratos No. 995- 1PC240001, 995-

¹ Esta síntesis ha sido preparada únicamente para la conveniencia del lector y no constituye parte de la motivación ni del contenido de la providencia (cfr. CGP, arts. 279 y 280).

1PS240001, 995-2PC240001 y 995-2PS240001». En su conjunto, tales facturas² ascienden a la suma de **\$9.104.970.153** más los respectivos intereses moratorios.

2. Providencia judicial censurada. La autoridad judicial acumuló esa demanda ejecutiva a su proceso matriz³ y mediante auto del 17 de junio del año corriente libró mandamiento ejecutivo y estableció la siguiente medida cautelar en contra de la entidad salúfiera:

“[S]e ordena el embargo y secuestro de todos los dineros e inversiones financieras de la demandada EMSSANAR EPS SAS ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, así como la siguiente entidad financiera: BANCO DE OCCIDENTE; BANCO DAVIVIENDA; BANCOLOMBIA, BANCO DE BOGOTÁ; BANCO POPULAR; BANCO AGRARIO DE COLOMBIA; BANCO BBVA; BANCO AV VILLAS; BANCO CAJA SOCIAL; BANCO SCOTIABANK COLPATRIA; BANCO COOMEVA; BANCO COLPATRIA; BANCO GNB SUDAMERIS; BANCO COOPCENTRAL; BANCO PICHINCHA; S.A; BANCO MUNDO MUJER; BANCO ITAU; BANCO GNB COLOMBIA; HELM BANK; BANCO W; BANCO PROCREDIT; BANCO FALABELLA y BANCAMIA.

Limítese en los oficios las medidas cautelares a la suma de DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA LEGAL (\$18.209.940.306 M/L), conforme al inciso tercero del artículo 559 del CGP, e infórmese con sustento jurisprudencial a los entes destinatarios de las cautelas, del motivo legal de excepción, cual es que en el presente caso se aplica una excepción - prevista en la jurisprudencia - al principio general de inembargabilidad que en principio recae sobre los dineros de la demandada que integren el sistema general de la seguridad social en salud y el sistema general de participaciones, toda vez que se ejecutan específicamente servicios de salud, y para este propósito están dirigidos precisamente dichos dineros con destinación específica e inembargables por tanto, para fines distintos.

Aclárese además en los oficios, que se excluyen del embargo únicamente aquellos dineros provenientes de las cotizaciones de los usuarios del SGSSS, es decir, aquellos que son consignados a las CUENTAS MAESTRAS DE RECAUDO, mas no así sobre las MAESTRAS DE PAGO, después de surtido el proceso de compensación”

3. Remedios impugnativos planteados. Contra esa determinación, la ejecutada propuso recurso de reposición y subsidiaria apelación, fundado, en síntesis, sobre las siguientes líneas argumentativas:

- a) Los recursos UPC *«tienen el carácter de parafiscalidad»*, tienen destinación fija *«y no se pueden destinar para otros fines»* y, por tal razón, son inembargables.
- b) No procede el embargo de los CDT, pues allí la EPS *«ha mantenido al menos el 100% del saldo de reservas técnicas»*, con el objetivo de *«mantener una provisión para garantizar el pago de la prestación de servicios de salud por los*

² Son 17 las facturas acá puestas en cobro.

³ identificado con el rad. n.º 05209318900120230012900

servicios prestados». En línea con el cargo anterior, reiteró que los «recursos del SGSSS» no pueden ser objeto de ninguna medida cautelar.

- c) Las cuentas maestras del sistema de salud *«son inembargables sin ninguna excepción»*. Indicó que, en las cuentas de recaudo, en especial las de *«Banco Davivienda»*, se depositan recursos UPC, del financiamiento de servicios no PBS, SGP, no SGP, procesos de compensación giro directos y pagos. A una de ellas, se le asigna un *«RUBRO ADMINISTRATIVO, destinado al sostenimiento»* encontrándose afectada por orden constitucional, por tanto, no es susceptible de ser cautelada.
- d) Junto a las facturas base del mandamiento de pago debían incluirse los *«RIPS»⁴* y, dado su origen, son *«título[s] ejecutivo[s] complejo[s]»*, que deben ir acompañados de: *«contrato de prestación de servicios, factura, radicado de la factura ante la EPS (el cual no se observa en los soportes o anexos de la demanda) con los debidos soportes de la prestación, historia clínica del paciente donde se demuestre la prestación del servicio, epicrisis, la formula medida cuando sean medicamentos el cual debe tener el recibido del paciente o e familiar, la autorización cuando corresponda, en la misma medida debe transitar por la radicación de la factura, la notificación de glosa, la conciliación y el levantamiento de las mismas»*.
- e) Las facturas báculo de ejecución *«no fueron aceptadas por EMSSANAR EPS SAS; toda vez que, no cumplen con los criterios contractuales para el pago»*. Además, en razón a su naturaleza de título ejecutivo complejo, requieren *«cumplir ciertas condiciones administrativas, legales y contractuales, las cuales no se acreditaron; en consecuencia, el despacho no debió admitir y dar el trámite ejecutivo a la presente acción, sino ordenar su remisión a la jurisdicción competente y a la acción legal correspondiente, ya sea ante juzgados civiles o laborales y a través del proceso ordinario respectivo»*.
- f) Conforme a informe técnico realizado, las 17 facturas no pueden ser consideradas *«títulos valores reales»* por estar condicionadas al *«modelo de contratación de Pago Global Prospectivo»*. Del mismo modo, allí se evidencia que *«Maca Supply SAS facturaba servicios que no hacían parte de los contratos celebrados»*.
- g) Los contratos suscritos con Maca Supply S.A.S. *«fueron objeto de hallazgos por parte de la Superintendencia Nacional De Salud, por encontrar inconsistencias»*.

4. Basada en tales argumentos, solicitó revocar el proveído confutado y, en su reemplazo, *“ordenar el levantamiento de las medidas de embargo decretadas en el auto objeto de recurso y/o proceder con su modificación aclarando que, las medidas decretadas no pueden afectar: (i) los dineros que no son de la demandada, (ii) los emanados del Sistema General de Participaciones (art 513 del C.P.C., Decreto 1101 de 2007, art 6 de la ley 179 de 1994 y art 19 del 29 decreto 111 de 1996); (iii) los que tengan como propósito financiar el régimen subsidiado y contributivo en salud (art 275 de la ley 1450 de 2011 y art 8 del decreto 050 de*

⁴ Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud

2003); (iv) los que tengan el carácter de parafiscales de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional en las sentencias que se acaban de citar en parte; y (v) los recursos públicos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la cuenta bancaria, en la que se administra el componente del RUBRO ADMINISTRATIVO con el que opera la EPS el cual es inembargable de acuerdo al fundamento 15, de la Sentencia C-1489 de 2000”.

5. Traslado y pronunciamiento de réplica. La ejecutante se pronunció en contra del recurso así formulado resaltando que:

a) El principio de inembargabilidad de los recursos UPC no es absoluto, y debe exceptuarse en este caso, pues se pretende el «cumplimiento de obligaciones nacidas en el marco del mismo sistema», lo que atiende precisamente el «propósito para el cual dichos recursos fueron asignados: garantizar la atención en salud de la población afiliada».

b) La ley 1438 de 2011 impuso límites respecto a los recursos UPC destinados a gastos administrativos, por ende, «dichos porcentajes no están comprometidos directamente con la prestación de servicios de salud, lo que habilita su embargo cuando el resto de los recursos resulta insuficiente para garantizar el cumplimiento de obligaciones válidamente contraídas por la EPS».

c) No basta con invocar la figura de «reservas técnicas» para que determinados recursos «gocen automáticamente de una protección especial frente a medidas cautelares». En todo caso, no puede ser usada para evadir «la razón de ser de estas reservas» que es «garantizar el pago a los prestadores que hacen parte del sistema». Respecto a los rendimientos generados por los CDT's señalo que «no ostentan la calidad de recursos públicos con destinación específica ni de parafiscales del sistema, sino que hacen parte del patrimonio propio de la EPS», y por tal motivo, «carecen de la protección que otorga el principio de inembargabilidad».

d) Las facturas «fueron tácitamente aceptadas por la entidad obligada» y cumplen los requisitos legales exigidos, lo que permite su configuración «como título ejecutivo válido».

e) Que una factura de venta sea un título valor no depende «del cumplimiento de requisitos contractuales o del uso de canales tecnológicos internos, sino que es una consecuencia jurídica objetiva derivada del cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 1231 de 2008, el Código de Comercio y la reglamentación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social».

f) Respecto a la evaluación presentada, manifestó que «no refleja adecuadamente la realidad contractual y resulta jurídicamente improcedente como criterio para valorar el cumplimiento», pues: i) durante la vigencia contractual, Maca Supply S.A.S. suministró a petición de Emssanar Eps S.A.S. diferentes «tecnologías, dispositivos e insumos médicos especializados no contemplados en la nota técnica inicial del contrato» en cumplimiento del marco contractual; ii) en base a argumentos formales se incurrió en «enriquecimiento patrimonial injustificado a expensas del empobrecimiento de Maca Supply S.A.S.»; iii) la EPS ha reconocido que «las áreas competentes para ajustar las notas técnicas, negociación, contratación y actuaría, no realizaron las modificaciones necesarias para

reflejar la ejecución real del contrato»; y iv) el modelo «Pago Global Prospectivo incluye una franja de riesgo expresamente determinada en la nota técnica actuarial, la cual permite absorber variaciones razonables en la ejecución real».

g) En cuanto a los hallazgos, alegó que «corresponde al juez civil analizar la existencia de los presupuestos procesales de la ejecución y la eficacia del título valor, no pronunciarse sobre supuestos de carácter disciplinario, penal o fiscal que escapan a su competencia funcional». En refuerzo a su postura, señaló que «la mera existencia de un informe de hallazgos no tiene efectos suspensivos ni invalidantes en el marco de la acción cambiaria directa».

6. Resolución horizontal y concesión de la alzada. El recurso de reposición fue resuelto de manera negativa en providencia del 4 de julio hogaño. Allí se explicó que no resulta necesario acompañar las facturas de los soportes aducidos por la parte resistente⁵, y, que básicamente, en las facturas adosadas conflúan los requisitos necesarios para su cobro⁶.

Frente a la inembargabilidad de los recursos de la salud, se adujo que aquí resultaba aplicable la excepción al principio de inembargabilidad, «al derivarse de una actividad específicamente orientada a la provisión de recursos para el sector salud». En lo atinente a los CDT y las reservas técnicas, razonó que sostener que se encuentran cobijadas por la inembargabilidad «implicaría desconocer la propia razón de ser de estas reservas».

7. Seguidamente se otorgó el recurso de apelación ante este Tribunal en el efecto devolutivo, pero únicamente en cuanto al decreto de la medida precautoria⁷. La entidad ejecutada no amplió sus argumentos de disenso dentro del plazo señalado en el artículo 322-3 del Código General del Proceso.

8. Cuestión posterior relevante. Consta que el juez de conocimiento se abstuvo de sancionar por vía incidental a Davivienda S.A., por cuanto «la entidad bancaria (... realizó a favor de este despacho judicial la consignación del valor de DIECIOCHO MIL DOSCIENTOS NUEVE MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS MONEDA LEGAL (\$18.209.940.306 M/L), con lo cual se satisface el objeto de la medida adoptada, en los términos establecidos por el Código General del Proceso.» Véase:

⁵ Tras un recuento jurisprudencial y normativo, el a quo consideró que, para el cobro ejecutivo de las facturas electrónicas, no es necesario que el interesado arrime «todos los anexos que la Ley exige para su presentación ante la entidad responsable del pago». Señaló que «una vez presentadas las facturas al responsable del pago y de no presentarse glosas o reclamaciones dentro del término de ley, se entiende que estas fueron aceptadas», no siendo posible plantear en esta instancia controversias entorno al cumplimiento de los soportes necesarios.

⁶ Se arribó a esta conclusión, luego que evidenciar que en las facturas «aparecen descritos los servicios, el valor de estos, la forma de pago, la determinación expresa de «factura electrónica», el código único de facturación electrónica CUFE, y el código QR que dirige a la dirección del sitio web donde la Dian montó toda la información concerniente de la factura electrónica». En cuanto a las constancias de recibido y de aceptación, indicó que «en principio, deben hacerse a través de los denominados «eventos» en la plataforma del sistema de facturación, lo que indicaría que para acreditar su generación bastaría con la consulta de dicho registro», requisito que se cumple, dado que «tales eventos se hallan registrados en la página de la DIAN, pues cada una cuenta con el respectivo acuse de recibido por la aquí ejecutada».

⁷El mandamiento de pago no es susceptible de apelación, solo aquel proveído que lo niega total o parcialmente (Cfr. Arts. 321 y 438 CGP)

Respetados Señores:

Reciba un cordial saludo del Banco Davivienda. Dando alcance a la respuesta dada al oficio al oficio N° 383, nos permitimos informarle que se procedió con la constitución del depósito judicial con los recursos embargados por un monto de \$18.209.840.306, en cumplimiento al embargo decretado por su despacho, sobre los productos de ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD EMSSANAR E.P.S. identificado con NIT 9010215658, por lo cual adjuntamos el correspondiente soporte.

No obstante, nos permitimos indicar que los recursos puestos a disposición de su despacho, provienen de cuentas maestras, en las cuales se administran recursos de destinación específica del SGSSS, los cuales gozan de principio de inembargabilidad

Teniendo en cuenta lo indicado por la Corte Constitucional, en la sentencia T-053 de 2022, *...En contraste con lo inferido por el juez accionado, la Sala reafirmó que, a la luz de los criterios decantados por esta Corporación, 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, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad definidas por la jurisprudencia constitucional.*

Esperamos dejar atendida su solicitud y estaremos dispuestos a resolver cualquier otra inquietud a través de nuestro correo electrónico: notificacionesjudiciales@davivienda.com

CONSIDERACIONES

1. La apelación sometida a la cognición de esta Sala Unitaria es procedente porque atañe al aparte resolutivo 4°, que resuelve sobre medidas cautelares dentro de un proceso ejecutivo de mayor cuantía (CGP, arts. 9, 20-1, 31-1, 35, 321-8 y 326).

2. En lógica consecuencia, sólo se determinará si debe levantarse la medida de embargo y secuestro que se impuso sobre *«todos los dineros e inversiones»* de Emssanar E.P.S. S.A.S., sin poder resolver sobre los méritos del cobro que sirve de trasfondo al cobro compulsivo por principio de *limitación funcional del remedio vertical* (ibíd., arts. 320 y 328-inc. 3.º).

3. La tutela cautelar tiene por finalidad *“...evitar que el daño producido por la inobservancia del derecho resulte agravado por este inevitable retardo del remedio jurisdiccional (periculum in mora), (...); la cual, mientras se esperan las providencias definitivas destinadas a hacer observar el derecho, provee a anticipar provisoriamente sus previsibles efectos.”*⁸, y se soporta a partir de los principios de legalidad (*no existe medida cautelar sin una ley previa que la autorice*), apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y peligro de mora judicial (*periculum in mora*)⁹.

4. En lo atinente a las reservas técnicas, el artículo 2.5.2.2.1.9. del Decreto 780 de 2016 establece que:

“Las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto tienen la obligación de calcular, constituir y mantener actualizadas mensualmente las siguientes reservas técnicas, las cuales deberán acreditarse ante la Superintendencia Nacional de Salud, conforme al artículo 2.5.2.2.1.10 del presente decreto:

⁸ Cfr. CALAMANDREI, Piero. En “Instituciones de Derecho Procesal Civil”, Volumen I. Ediciones Jurídicas Europa-América (Buenos Aires Argentina). Pág. 157. A su vez, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha indicado: *“El fin principal de las medidas cautelares es garantizar la efectiva ejecución de la providencia impidiendo que el perjuicio ocasionado al derecho sustancial se haga menos gravoso, o que no haya manera de cumplir la obligación que declare la sentencia por desaparecer o disminuir los bienes que fueron parte del patrimonio del deudor.”* SC5680-2018

⁹ “LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO” Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” (2014).

1. Reserva para obligaciones pendientes. Tiene como propósito mantener una provisión adecuada para garantizar el pago de la prestación de servicios de salud del Sistema de Seguridad Social en Salud que están a cargo de las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto.

Esta reserva comprende tanto los servicios de salud ya conocidos por la entidad como los ocurridos pero aún no conocidos, que hagan parte del plan obligatorio de salud y de los planes complementarios, así como las incapacidades por enfermedad general.

1.1. La reserva de obligaciones pendientes y conocidas se debe constituir en el momento en que la entidad se entere por cualquier medio, del hecho generador o potencialmente generador de la obligación.

La Superintendencia Nacional de Salud para efectos de la inspección, vigilancia y control, definirá la clasificación y desagregación de estas reservas.

El monto de la reserva a constituir debe corresponder al valor estimado o facturado de la obligación de acuerdo con la información con la que se cuente para el efecto. Tratándose de la autorización de servicios y sin que por ello se entienda extinguida la obligación, la reserva se podrá liberar en los plazos que defina la Superintendencia Nacional de Salud, con base en el estudio que realice sobre los servicios autorizados y no utilizados.

1.2. La reserva de obligaciones pendientes aún no conocidas, corresponde a la estimación del monto de recursos que debe destinar la entidad para atender obligaciones a su cargo ya causadas pero que la entidad desconoce.

Para la constitución de esta reserva se deben utilizar metodologías que tengan en cuenta el desarrollo de las obligaciones, conocidas como métodos de triángulos. Para el cálculo de esta reserva la entidad deberá contar como mínimo con tres (3) años de información propia y se deberá constituir mensualmente.

Las entidades a que hace referencia el artículo 2.5.2.2.1.2 del presente decreto que inicien operaciones después de su entrada en vigencia, deberán presentar una metodología de cálculo alternativa a utilizar mientras transcurren los tres años señalados, la cual debe ser autorizada por la Superintendencia Nacional de Salud” (subrayado y negrilla adrede).

De la lectura literal de la norma se desprende, sin mayor dificultad, que la finalidad de las reservas técnicas es garantizar la disponibilidad de recursos para atender los pasivos derivados de la prestación de servicios de salud.

Por lo tanto, no resulta acertado afirmar que estas provisiones están exentas de ser embargadas, máxime cuando en su propia reglamentación figura esta posibilidad (D. 780/16 2.5.2.2.1.10/4), y, como se indicó, las obligaciones objeto de cobro se originaron precisamente del suministro de material médico para la prestación de servicios de salud en favor de los afiliados de la EPS (vid. antecedentes § 1).

5. Es ampliamente reconocido que el Sistema General de Seguridad Social en Salud se nutre de recursos provenientes de distintos orígenes, entre los que se destacan «las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro»¹⁰. Esta distinción cobra relevancia de cara al trato que se les ha dispensado en múltiples decisiones –la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia–, el cual, a grandes rasgos, puede sintetizarse del siguiente modo:

5.1. Ambas corporaciones han establecido que, por regla general, los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– destinados a la salud no son susceptibles de embargo, pues ello responde a los particulares propósitos «de preservar, defender y proteger los recursos financieros que se requieren para cubrir las necesidades esenciales de la población»¹¹. Sin embargo, también ha advertido que este principio no es absoluto y debe ceder ante determinadas excepciones. Estas 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. (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos. (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. (iv) **Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)**^{12”}.

En ese sentido, han consentido que, ante alguna de estas circunstancias, es posible que el juez de instancia decrete el «embargo de las cuentas maestras del sistema general de participaciones»¹³, ya que en tales supuestos los recursos no pierden su destinación específica y continúan sirviendo a los fines del sistema. No obstante, se ha enfatizado que estas determinaciones deben estar precedidas por un estudio riguroso de las realidades fácticas y jurídicas del caso concreto.

5.2. En lo que respecta a las cotizaciones de los afiliados al sistema, la Corte Suprema de Justicia inicialmente autorizó el embargo de «las cuentas maestras de recaudo de régimen contributivo»¹⁴. Esta postura, sin embargo, fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, y allí se concluyó que estos recursos «son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, **sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia**»¹⁵, postura edificada con base en los siguientes pilares:

“(i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema,

¹⁰ CC, T-053/22

¹¹ CSJ, STL285-2022, reiterando la tesis de STL6430-2018, CSJ STL3466-2018 y STL7686-2019.

¹² CC, C-546/92, C-793/02, C-1064/03, C-192/05, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13, entre otras. CSJ, STL285-2022, STC3044-2023, entre otras.

¹³ CSJ, STL285-2022, STC3044-2023. CC, T-053/22

¹⁴ STC3842-2021

¹⁵ T-053/22. Subrayas y negrilla adrede.

previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica”¹⁶.

En oportunidad reciente (STC3044-2023), la Corte Suprema de Justicia reiteró que los recursos del SGP sí son susceptibles de ser cautelados (siempre que se cumpla alguna de las excepciones), empero, allí se aclaró lo siguiente en cuanto a las cuentas maestras receptoras de las cotizaciones de los afiliados:

“[R]especto al precedente de la Corte Constitucional establecido en la sentencia T053/22, que el mismo no resulta plenamente aplicable al caso de autos, pues allí se concluyó la inembargabilidad absoluta «de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS», más no de los dineros pertenecientes al Sistema General de Participaciones, respecto de los cuales se mantuvieron las excepciones al prenotado principio de inembargabilidad” (subrayas y negrilla adrede).

Este entendimiento debe extenderse, naturalmente, a las cuentas maestras de pago, ya que a estas ingresan las UPC reconocidas a cada Entidad Promotora de Salud una vez surtido el proceso de compensación (D. 780/16, arts. 2.6.4.3.1.1.1., 2.6.4.3.1.1.2. y 2.6.4.3.1.1.4.).

Tal conclusión se apoya en la jurisprudencia constitucional, donde se ha precisado que las cotizaciones tienen naturaleza de contribuciones parafiscales “al igual que las tarifas, copagos y bonificaciones, sean dineros que las EPS administran, sin que se confundan con su patrimonio, porque tal y como lo ordena el artículo 182 de la ley 100 de 1993, las entidades promotoras de salud deben manejar los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados en cuentas independientes del resto de bienes y rentas de la entidad. **En este sentido, las UPC no son recursos que puedan catalogarse como rentas de las EPS, porque las cotizaciones que hacen los afiliados y demás ingresos del POS, no le pertenecen a quien las cancela ni se manejan en cuentas individuales, sino que forman parte del sistema en general y por consiguiente le pertenecen a él**”¹⁷ (subrayado y negrilla adrede).

5.3. Siguiendo estos derroteros, pronto se entrevé que las precautorias decretadas no minan ni contrarían los límites de *inembargabilidad* fijados por la jurisprudencia imperante. Especialmente porque las obligaciones cambiarias alegadas tienen su origen en la prestación del servicio de salud, que es justamente una de las excepciones al principio de *inembargabilidad*: “(...) las obligaciones

¹⁶ Ibídem.

¹⁷C-824 de 2004

reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, **salud**, agua potable y saneamiento básico)¹⁸.”

Por tanto, las medidas de embargo sobre las cuentas bancarias deben mantenerse, en tanto que los títulos arimados tienen su origen en la ejecución de actividades salutíferas, tal como lo ha establecido la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia STC7397-2018:

(...) existen "excepciones al principio de inembargabilidad" de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud (son recursos públicos y del Sistema General en Seguridad Social Salud); a manera de ilustración y respecto a ello, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras.

Una de dichas excepciones es la concerniente con "la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo "(...) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (...)" [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]" (CSJ STC16197-2016, 9 nov. 2016, rad. 2016-03184-00). (...).

Lo contrario -es decir, entender que el "principio de inembargabilidad" cobija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), **toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS - públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados"**».¹⁹

5.4. No obstante, atendiendo el tenor de la respuesta brindada por Davivienda (vid. *antecedentes* 8), se exhortará al juez de conocimiento para que, sin perjuicio de esta confirmación, igual efectúe un control efectivo a los recursos dejados a disposición en virtud del embargo consolidado sobre cuentas maestras (art. 42 CGP), de tal suerte que no se esté contrariando la propia limitación de inembargabilidad que dio origen al decreto de las precautorias. Para tal fin, podrá servirse de oficiar al ADRES y recaudar información que le permita establecer la naturaleza de los recursos embargados.

6. Conclusión. Se respaldará el proveído atacado verticalmente, tras comprobarse que se supera la excepción al principio de *inembargabilidad*, de acuerdo con las pautas trazadas por la jurisprudencia.

¹⁸ C-793/2002.

¹⁹ CSJ, STC7397-2018

7. Costas. Se condena en costas a la entidad ejecutada, por cuenta del fracaso de su alzada. Se fija como agencias en derecho la suma de medio (1/2) salario mínimo legal mensual vigente.

DECISIÓN

Por lo expuesto, **EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el proveído de fecha, contenido y origen relacionado en la parte motiva previa.

SEGUNDO: EXHORTAR al juez de conocimiento para que, sin perjuicio de esta confirmación, igual efectúe un control efectivo a los recursos dejados a disposición en virtud del embargo consolidado sobre cuentas maestras (art. 42 CGP), de tal suerte que no se esté contrariando la propia limitación de inembargabilidad que dio origen al decreto de las precautorias. Para tal fin, podrá servirse de oficiar al ADRES y recaudar información que le permita establecer la naturaleza de los recursos embargados.

TERCERO: Condenar en costas a la entidad ejecutada, por cuenta del fracaso de su alzada. Se fija como agencias en derecho la suma de medio (1/2) salario mínimo legal mensual vigente.

CUARTO: Comuníquese inmediatamente esta decisión al juez de primer grado, por cualquier medio, de acuerdo con el inciso 2.º del artículo 326 del Código General del Proceso.

QUINTO: Devuélvase el expediente a su lugar de origen, una vez hechas las comunicaciones y anotaciones de orden.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

(Firma electrónica)
WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA
Magistrado

Wilmar Jose Fuentes Cepeda
Magistrado
Sala Civil Familia
Tribunal Superior De Antioquia

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: **f1e9fcb627453af679edfab1e02c4a7af6ef4e97025f1a386d71d110b5fb22ab**
Documento generado en 19/08/2025 01:22:11 PM

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