



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil, Agraria y Rural

ADRIANA CONSUELO LÓPEZ MARTÍNEZ

Magistrada ponente

STC21234-2025

Radicación n.º 11001-02-03-000-2025-05483-00

(Aprobado en sesión del dieciocho de diciembre de dos mil veinticinco)

Bogotá D.C., dieciocho (18) de diciembre de dos mil veinticinco (2025).

Se resuelve la acción de tutela instaurada por Emilab S.A.S. contra la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto, extensiva a las autoridades, partes e intervinientes en el proceso ejecutivo radicado bajo el número 52838-31-03-001-2024-00038-00.

ANTECEDENTES

PRETENSIONES Y HECHOS RELEVANTES

La sociedad accionante pidió dejar sin efectos el auto proferido el 14 de octubre de 2025 por el Tribunal convocado en el que ordenó el levantamiento de la medida cautelar de retención de los dineros de la ejecutada en una cuenta corriente con el Banco BBVA y, como consecuencia,



se le ordene emitir un nuevo pronunciamiento que valore adecuadamente la totalidad de medios probatorios y que respete el precedente de esta Corporación.

Del expediente se extraen como hechos relevantes los siguientes:

Emilab S.A.S. promovió proceso ejecutivo en contra de la IPS Clínica Mariana Tuquerres S.A.S., para el cobro de las obligaciones contenidas en varias facturas electrónicas de venta por servicios médicos prestados. También solicitó el embargo de las cuentas bancarias de la ejecutada con límite en \$421.806.331, así como de *«derechos, bienes, mobiliario, maquinaria, equipos, mercancías, acciones, derechos sociales, créditos, valores de cualquier calidad o especie y demás activos que le correspondan a la sociedad demandada»* y del establecimiento de comercio denominado *«IPS Clínica Mariana Túquerres Sede Principal»*.

El despacho judicial, una vez subsanada la demanda, libró mandamiento de pago, decretó las cautelas de retención de sumas de dinero en cuentas bancarias de la IPS, también accedió al embargo del establecimiento de comercio IPS Clínica Mariana Túquerres Sede Principal, pero negó la cautela respecto de los otros derechos, bienes muebles y acciones que fueron solicitados (6 jun. 2024). Notificada personalmente la sociedad demandada y sin que allegara escrito de excepciones en término, el Juzgado

profirió auto que ordenó seguir adelante con la ejecución (8 jul. 2024).

Con posterioridad, la ejecutante radicó memorial donde pidió al Juzgado conminar a la institución financiera referida el cumplimiento de la medida cautelar (12 jul. 2024), refiriendo que frente al oficio 1250 del 14 de julio de 2024 del Banco BBVA manifestó que, si bien existe en esa institución una cuenta bancaria de titularidad de la ejecutada, las sumas allí depositadas gozan del beneficio de inembargabilidad por recibir transacciones del Sistema General de Seguridad Social.

Días después, la demandante presentó otro escrito en el que requirió el secuestro del establecimiento de comercio embargado; el embargo, retención y secuestro de créditos que tuviera la IPS con Emssanar EPS, Mallamas EPS, Nueva EPS, Sanitas EPS y Dirección de Sanidad de la Policía Nacional; y reiteró su petición de acceder al embargo y retención de dineros en la cuenta corriente que tiene la demandada con el Banco BBVA (17 jul. 2024).

De esta manera, el Juzgado emitió proveído en el que decretó el secuestro del establecimiento de comercio de la demandada, el embargo y retención de los créditos que la IPS ejecutada tiene con las EPS antes identificadas, e insistió al Banco BBVA para que tomara nota del embargo y retención de dineros ordenada (27 sept. 2024).

El Banco BBVA allegó al despacho el oficio 0154 del 16 de octubre de 2024 en el que informó que *«tomó atenta nota del embargo y procedió a su registro reteniendo los recursos»*, a lo que, en todo caso, añadió que, si bien las sumas se mantendrían retenidas, agradece que se les informe *«si pese a la existencia de la certificación expedida por IPS Clínica Marian Túquerres SAS el Banco debe proceder con el registro de la medida sobre las cuentas de naturaleza inembargables. De ser así, por favor indicar las razones que motivan la excepción al principio de inembargabilidad (...)»*.

El 1º de noviembre de 2024, la ejecutada IPS Clínica Mariana Túquerres S.A.S. solicitó el levantamiento de la medida cautelar de retención de los dineros de la cuenta bancaria corriente de su titularidad en el Banco BBVA con fundamento en el numeral 3º del artículo 594 del Código General del Proceso, puesto que dichos recursos corresponden al recaudo de los *«pagos moderadores»* cancelados por los afiliados, los cuales deben ser girados a la respectiva Entidad Promotora de Salud y, por consiguiente, son recursos parafiscales destinados a sufragar servicios de salud, lo que los convierte en inembargables. En adición, pretendió el levantamiento del embargo de los créditos que tiene con las diferentes EPS pues esta también afecta los recursos destinados a financiar la salud.

Mediante auto del 15 de noviembre de 2024 el Juzgado modificó la liquidación del crédito y el límite de la

medida de embargo que pasó de \$344.482.584 a \$238.841.258 y procedió a oficiar tanto a la Administradora de Recursos del Sistema Financiero – ADRES – para que, en los siguientes 5 días, certifique «*si la totalidad de los dineros que transfiere a la cuenta corriente No. (...) del Banco BBVA, de la cual es titular la entidad IPS Clínica Mariana Túquerres S.A.S., (...) ostentan naturaleza inembargable*», como a Oscar Muñoz Villamil, revisor fiscal de la Clínica enjuiciada, para que en el mismo término certificara si en la cuenta en cuestión «*se manejan exclusivamente dineros provenientes de la ADRES, así como otros de carácter parafiscal, o si, por el contrario, se perciben recursos de otras fuentes*».

La Clínica demandada radicó un nuevo escrito en el que informó que los recursos retenidos correspondían a \$361.709.150, lo que supera el límite de las cautelas, el cual estaba fijado en \$238.841.258, por ende, pidió que la diferencia (\$122.867.982) le fuera reintegrada a sus cuentas de forma urgente pues a raíz de la retención de dineros de su cuenta con BBVA sufren una crisis que ha afectado el funcionamiento de la Institución, el pago de nómina, la compra de medicamentos, etc. (22 nov. 2024).

A través de auto del 25 de noviembre de 2024, el Juzgado ordenó la entrega de dos títulos a la ejecutante, el primero por valor de \$612.578 y el segundo de \$16.613.989, y accedió a devolver a la ejecutada los dineros que exceden la limitación de la medida cautelar (\$122.867.982) y el restante, esto es \$221.614.690, debía

dejarse a disposición del Juzgado mientras se resuelve lo relacionado con el levantamiento de la medida cautelar.

El 27 de enero de 2025 Oscar Roberto Muñoz Villarreal, revisor fiscal, y Román Danilo Zambrano Mueses, contador público de la IPS, allegaron respuesta al requerimiento efectuado en auto del 15 de noviembre de 2025 en las que ambos concluyeron que la cuenta bancaria objeto de cautelas *«maneja exclusivamente fondos o transferencias económicas provenientes del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL – SECTOR SALUD, dineros provenientes de la ADRES»*.

La ADRES hizo lo propio con escrito radicado el 10 de febrero siguiente en el que, después de un relato normativo y jurisprudencial extenso, apuntó que *«[e]n virtud de lo expuesto anteriormente, se presenta el argumento relativo a la inembargabilidad de los recursos asignados a la IPS CLÍNICA MARIANA TÚQUERRES S.A.S., identificada con el NIT No. 901.180.926-4, en cumplimiento de lo solicitado por el despacho»*.

Con base en las respuestas allegadas, la ejecutante solicitó al juzgador que se ordenara aportar al proceso los extractos bancarios de la cuenta de la ejecutada en BBVA, cuya respuesta fue favorable y estos fueron incorporados al expediente.

Finalmente, el despacho judicial en el auto del 16 de junio de 2025, después de analizar las respuestas a los

diversos requerimientos, así como las normas y jurisprudencia que consideró pertinentes, decidió negar la solicitud de levantamiento de medidas cautelares y, por consiguiente, ordenó la entrega de los dineros retenidos a la ejecutante. La IPS Clínica Mariana Túquerres S.A.S. interpuso recurso de apelación con éxito, pues el Tribunal revocó parcialmente el auto apelado y, como consecuencia, ordenó el levantamiento de la medida cautelar de embargo y retención de los dineros depositados en la cuenta corriente de la recurrente en el Banco BBVA por considerarlos inembargables y confirmó la denegación del levantamiento del embargo de los créditos que la IPS tenía con Emssanar E.P.S., Mallamas E.P.S., Nueva E.P.S., Sanitas E.P.S. y Dirección de Sanidad de la Policía Nacional (14 oct. 2025).

La accionante censuró esa última providencia por incurrir en un defecto fáctico. Esto, puesto que la Colegiatura (i) otorgó plena validez a las certificaciones del contador y revisor fiscal de la Clínica; (ii) ignoró los extractos bancarios que mostraban que en la cuenta se registraron consignaciones y transferencias particulares, así como que era usada de manera ilimitada y sin restricción; y (iii) soslayó que las facturas objeto de cobro en el coercitivo corresponden a «*servicios quirúrgicos*» y «*servicios de laboratorio*» que Emilab S.A.S. prestó efectivamente a los pacientes que debían ser atendidos por la entidad demandada.

También denunció el desconocimiento del precedente de la Corte Suprema de Justicia la cual ha establecido de manera reiterada y uniforme que, aunque los recursos del sistema de salud son inembargables, una vez llegan a las cuentas de las IPS como pago por servicios de salud prestados, pierden su naturaleza de parafiscal y se vuelven embargables, especialmente cuando el título cobrado está relacionado con servicios de salud.

RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS

El Juzgado Civil del Circuito de Túquerres relató las actuaciones más relevantes y señaló que no es posible endilgársele a esa judicatura alguna vulneración a derechos fundamentales.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto defendió la legalidad de su providencia y solicitó que se niegue el amparo o se declare su improcedencia.

PRUEBAS PRACTICADAS DURANTE EL TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Mediante auto del 29 de noviembre de 2025 se ofició a la ADRES, al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que informaran a esta Corte sobre algunas cuestiones relativas a la naturaleza de los dineros remitidos por la ADRES a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS-.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que carecía de competencia para pronunciarse sobre el tema, por lo que trasladó la solicitud a la ADRES.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- informó que, además del giro directo, remitía recursos a las IPS en desarrollo de dos procesos específicos: (i) el reconocimiento y pago de las pruebas de búsqueda, tamizaje y diagnóstico de COVID-19, y (ii) el reconocimiento de servicios prestados a víctimas de accidentes de tránsito sin SOAT, eventos catastróficos y de origen terrorista. Señaló que el derecho al pago surgía únicamente cuando la reclamación superaba las etapas de auditoría y obtenía un resultado “aprobado”, total o parcial.

Asimismo, manifestó que los dineros que las IPS recibían distintos al giro directo, no conservaban naturaleza pública ni inembargable, porque una vez los recursos ingresaban al patrimonio del prestador como contraprestación por la venta de servicios, adquirían carácter privado. Indicó que, según la Superintendencia Nacional de Salud¹, tales recursos «*han cumplido la destinación específica*» y, por lo tanto, se convertían en recursos privados desprovistos de protección especial. Añadió que esa transformación ocurría desde el momento mismo en que los valores ingresaban a la cuenta de la IPS.

¹ Superintendencia Nacional de Salud, Concepto 1017011 de 2022.

En relación con el giro directo, la ADRES explicó que este constituía un mecanismo mediante el cual, en nombre de las EPS o de las entidades territoriales, efectuaba el reconocimiento y pago directo a las IPS y proveedores de tecnologías en salud. Explicó su soporte normativo, las verificaciones que debía realizar la EPS (cuenta bancaria registrada, registro activo en el REPS y en MIPRES) y precisó que el mecanismo buscaba optimizar el flujo de recursos del sistema. Señaló que este instrumento no modificaba las obligaciones contractuales entre EPS e IPS y que la ADRES no retenía, modificaba ni fraccionaba los montos ni los terceros beneficiarios de los pagos ordenados por las EPS a las IPS y proveedores de servicios de salud.

Frente a la destinación de los recursos del giro directo, la entidad sostuvo que conservaban su condición pública e inembargable únicamente mientras permanecían bajo su administración. Aclaró que, una vez ingresaban al patrimonio de la IPS como pago por servicios prestados, perdían la destinación específica, se integraban a la unidad de caja del prestador y adquirían naturaleza privada. Resaltó que, por razón del principio de unidad de caja, las IPS utilizaban todos sus ingresos -incluidos los originados en ADRES- para financiar la operación general, sin obligación normativa de mantenerlos separados o identificados como recursos públicos.

También afirmó que los recursos girados a las IPS no mantenían naturaleza parafiscal después de su recepción, pues esta solo se predicaba mientras los fondos

permanecían en cabeza del Estado o de los administradores del sistema. Sostuvo que, tras el pago, los valores se perfeccionaban como contraprestación derivada de contratos de naturaleza civil o comercial y se integraban al patrimonio privado del prestador, lo que los hacía susceptibles de embargo.

En cuanto al embargo de los dineros remitidos por la ADRES, la entidad distinguió dos escenarios: (i) cuando la medida recaía sobre recursos aún administrados por la ADRES, caso en el cual operaba la inembargabilidad en la fuente; y (ii) cuando recaía sobre recursos que ya habían ingresado a las cuentas de la IPS, supuesto en el cual sí resultaban embargables como ingresos privados. No obstante, advirtió que el juez debía ponderar los efectos de la medida cautelar sobre la continuidad del servicio público esencial de salud, especialmente cuando la IPS desempeñaba un rol esencial o predominante en el territorio.

La ADRES también indicó que los recursos provenientes de agentes, entidades o personas distintas a la ADRES derivaban de actividades contractuales o comerciales ajenas al SGSSS y no tenían naturaleza inembargable ni destinación específica. Aclaró que estos no hacían parte del Sistema y no gozaban de protección especial alguna.

Finalmente, precisó que el numeral 11 del artículo 597 del Código General del Proceso imponía al juez un

escrutinio reforzado, incluso cuando los recursos hubieran perdido formalmente su destinación específica. Señaló que debía evitarse que una medida cautelar pusiera en riesgo la continuidad, oportunidad e integralidad del servicio de salud en territorios donde la IPS resultara esencial para garantizar el acceso efectivo de la población, pues la inmovilización de recursos podía comprometer la viabilidad operativa del prestador y, con ello, el derecho fundamental a la salud.

CONSIDERACIONES

De entrada, se anticipa la concesión del presente ruego, toda vez que el auto del 14 de octubre de 2025, mediante el cual el Tribunal Superior de Pasto revocó la providencia apelada, incurrió en una vía de hecho por defecto sustantivo.

Lo anterior, en la medida en que la determinación analizada no se refirió a ninguno de los argumentos del Juzgado Civil del Circuito de Túquerres al decidir la cuestión en primera instancia, lo cual era necesario para revocar esa providencia y, sobre esa base, desatendió el precedente fijado por esta Corporación -en sus Salas de Casación Civil, Agraria y Rural y Laboral- acerca de la naturaleza privada y embargable de los dineros que reciben las IPS en sus cuentas cuando estos provienen del giro directo de recursos por parte de la ADRES, como contraprestación a los servicios de salud efectivamente prestados a la EPS.

Para solucionar el asunto se abordará la providencia objeto de reproche, los principios de inembargabilidad y destinación específica de los recursos del sistema de seguridad social en salud, el financiamiento del sistema y las excepciones al principio de inembargabilidad, la administración de los recursos y el precedente de esta Corporación sobre la materia, para, con fundamento en todo ese contexto, estudiar la situación concreta.

Auto proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto el 14 de octubre de 2025.

El Tribunal convocado decidió revocar parcialmente el auto proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Túquerres y, en su lugar, accedió a la solicitud del levantamiento de la medida cautelar de retención de las sumas que tenía la ejecutada en la cuenta corriente del Banco BBVA por corresponder a dineros inembargables. La accionante aseguró que con esa determinación se incurrió en defecto fáctico y desconocimiento del precedente, mientras que el Tribunal defendió la legalidad de su decisión por ajustarse a las normas aplicables, jurisprudencia y pruebas allegadas al proceso.

Así, en el proveído objeto de censura, el Tribunal inició por hacer referencia al artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 según el cual *«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»*, y además citó el artículo 594 del Código General

del Proceso que consagra la inembargabilidad de los recursos de la seguridad social.

De esta forma, el *ad quem* precisó que los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud son inembargables; no obstante, indicó que la Corte Constitucional ha establecido como excepción al principio de inembargabilidad *«la viabilidad de disponer de la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo tiene como fuente alguna de las actividades a las cuales están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones»*, para lo cual citó un apartado de la sentencia C.C. C-313-2014, seguido de la decisión contenida en CSJ STC7397-2018 de esta Corporación en ese mismo sentido.

Adicionalmente, el Tribunal indicó que en providencia C-543 de 2013 la Corte Constitucional estableció de forma precisa como excepciones a la inembargabilidad de esos recursos que estos sean para **(i)** la satisfacción de créditos de origen laboral, **(ii)** pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y realización de derechos contenidos en ella y **(iii)** títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara expresa y exigible, eso sí, *«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)»*.

A renglón seguido, estableció que, si bien existen excepciones a dicho principio de inembargabilidad de los

recursos de la salud, estas no tienen lugar respecto de los provenientes de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud recaudados por las EPS, puesto que en esos casos no se contempla ninguna exclusión. Enseguida aseguró que las reglas de excepción antes citadas *«se han establecido en juicios coercitivos donde la parte ejecutada es directamente una EPS y no una IPS como sucede en el asunto bajo examen»*. Con ese panorama, sobre las excepciones al sistema de inembargabilidad, ultimó:

«De manera que, en materia de medidas cautelares y de excepciones [en términos generales] las reglas son de interpretación restrictiva: si las excepciones se aplican a obligaciones a cargo del Estado, no pueden extenderse a obligaciones a cargo de particulares, pues no existe analogía en su patrimonio. El del particular, por regla general, es embargable, y el del Estado, por regla general, es inembargable.» Por tanto, bastante disímil es el análisis que debe hacerse frente a la procedencia de medidas cautelares sobre dineros que se encuentran en poder de una EPS y de las cuentas y subcuentas maestras y cuando se trata de una IPS.»

Advertido lo anterior, procedió a mencionar dos conceptos distintos relativos a dineros que pueden recibir la IPS en sus cuentas, esto es, a los *«pagos moderadores»* y a los giros directos que efectúa la ADRES, de la siguiente forma:

«En cuanto a la naturaleza de los recursos que reciben o manejan las IPS, se tiene que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 187 de la mencionada Ley 100 de 1993, está a cargo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud el recaudo de los “Pagos Moderadores”, rubros que deberán ser cancelados por los afiliados y beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, pero que constituyen sumas de dinero que deben ser girados a la respectiva Entidad Promotora de Salud y, por consiguiente, hacen parte de la especie de dineros que integran los recursos parafiscales, destinados a sufragar los servicios de salud, los cuales sin duda ostentan la calidad de dineros

inembargables, como bien lo aclara la Corte Constitucional en la precitada sentencia T-053 de 2022.

De otro lado, se conoce que las IPS son beneficiarias del giro directo por los procesos de reconocimiento y liquidación de la UPC de los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado y, por lo tanto, a través de esta modalidad llega a manos de estas instituciones prestadoras de salud, los dineros transferidos por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–; debiendo indicarse que los dineros o recursos administrados por la ADRES, por expresa disposición legal, también son de naturaleza inembargable.»

De esa forma, el Tribunal concluyó que tanto los dineros que se reciben como «pagos moderadores» de los afiliados y beneficiarios del sistema de salud, **como los giros directos efectuados por la ADRES a las IPS son de naturaleza inembargable.**

Con ese panorama teórico, descendió al caso concreto y después de hacer un recuento de las actuaciones relevantes en el proceso, se centró en las respuestas tanto del revisor fiscal y del contador público de la ejecutada, así como de la ADRES al requerimiento efectuado por el estrado judicial de primera instancia acerca de la naturaleza de las transacciones de la cuenta corriente embargada. Sobre estos documentos precisó:

«Posteriormente, ante la solicitud de levantamiento de medida, la Juez A quo ofició al Revisor Fiscal y al Contador de la ejecutada a fin de que certificara el origen de los recursos de la cuenta corriente del Banco BBVA embargada y dichos funcionarios expresamente señalaron que la cuenta “maneja exclusivamente fondos o transferencias económicas provenientes del SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL – SECTOR SALUD, tal como lo prevé el Artículo 356 y 357 del máximo ordenamiento constitucional, transferencias de dinero del erario público hasta la fecha”.

En adición, mediante oficio de 07 de febrero de 2025, la ADRES indicó que, revisada la base de datos de la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud de la entidad, se evidenció que la IPS CLÍNICA MARIANA TÚQUERRES S.A.S. identificada con NIT No. 901.180.926-4, tiene registrada la cuenta corriente No. 978001592 del Banco BBVA donde se giran los recursos por diferentes conceptos».

De lo reseñado, infirió que la IPS ejecutada recibía en la cuenta del Banco BBVA dineros públicos de diferentes conceptos girados por la ADRES, lo que implica que esos recursos son de naturaleza inembargable, por lo que era forzoso levantar dicha cautela. Añadió que, otra era la suerte de los créditos que tenía la Clínica demandada con varias EPS, las que consideró que sí eran embargables, por lo que en ese aspecto confirmó la decisión del Juzgado. En palabras de esa Colegiatura:

«Por consiguiente, no cabe duda de que la cuenta corriente No. 001309780100001592 del banco BBVA habilitada por la IPS ejecutada, recibe recursos públicos de diferentes conceptos destinados a financiar el servicio de salud que son girados directamente por la ADRES, lo que implica que, ciertamente, dichos recursos ostentan la condición de inembargables y, en esa medida, deviene pertinente el levantamiento de esta cautela en específico, porque se insiste, frente a ellos, opera una restricción de inembargabilidad que opera por expresa disposición legal.

Ahora, en lo que respecta al embargo y retención de créditos que la I.P.S. en cuestión tuviere con EMSSANAR E.P.S., MALLAMAS E.P.S., NUEVA E.P.S., SANITAS E.P.S. y Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, habrá que decir que su levantamiento no se avizora procedente, toda vez que los recursos que se perciban por dicho concepto sí se encuentran dentro de la excepción de inembargabilidad en tanto la aquí ejecutada es una IPS y, si bien dichos recursos embargados pueden provenir del Sistema de Seguridad Social en Salud, lo cierto es que son producto de la prestación de servicios a entidades del mismo sector, los cuales no le son entregados para su administración sino como retribución generalmente por un vínculo contractual; es decir, se configura una de las excepciones establecidas por la jurisprudencia para proceder con el embargo de dichos recursos, a menos de que se demuestre que su fuente es distinta a la de la actividad relacionada con el servicio de salud; situación que no ha ocurrido en este proceso, siendo pertinente resaltar que tal carga incumbe

asumirla a la parte ejecutada, pues es ella quien cuenta con la información y soportes necesarios para establecer a qué rubros pertenecen los dineros que recibe por cuenta de las EPS. De suerte que, como ningún elemento demostrativo se aportó para que la judicatura analice tales circunstancias, las cautelas sobre dichos créditos deben permanecer incólumes.

Lo expuesto en precedencia conlleva entonces a que la decisión objeto de apelación sea revocada parcialmente, en el sentido de disponer únicamente el levantamiento de la cautela que recae sobre la cuenta corriente del banco BBVA en tanto posee exclusivamente recursos inembargables que fueron girados directamente por la ADRES; y, en su lugar, deberá ordenarse la devolución de dichas sumas de dinero en favor de la parte ejecutada; implicando ello, por contera, la continuación del proceso, en tanto el mismo no puede darse por terminado por pago total de la obligación con unos recursos que no podían ser legalmente embargados, ni retenidos. Por lo demás, en lo que respecta a las medidas cautelares sobre los créditos que la IPS demandada pudiese tener en relación con distintas EPS, la determinación deberá ser confirmada.»

Principios de inembargabilidad y destinación específica de los recursos del sistema de seguridad social en salud.

El ordenamiento jurídico establece un sistema de principios encaminados a la protección de los recursos que el Estado destina al gasto público en salud y seguridad social: los de inembargabilidad y destinación específica.

En ese sentido, el artículo 48 de la Constitución Política consagra que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio «*que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado*» y que los recursos encaminados a su financiación no pueden ser destinados ni utilizados para «*finés diferentes a ella*». El artículo 63 Superior, por su parte, faculta a la Ley para declarar bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. El artículo

356 prescribe que los recursos del Sistema General de Participaciones *«se destinarán a financiar las competencias a cargo de las entidades beneficiarias, dándoles prioridad a los derechos y servicios de salud, (...); y el canon 366 siguiente señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado, por lo que será objetivo fundamental de su actividad «la solución de las necesidades insatisfechas de salud, (...)», de manera que «en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.».*

En el orden legal, el artículo 9º de la Ley 100 de 1993² delimita que *«[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.»*; el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011³ indica que *«[l]os recursos para la atención en salud no podrán usarse para adquirir activos fijos, ni en actividades distintas a la prestación de servicios de salud.».*

El Código General del Proceso prescribe en su artículo 594 que *«[a]demás de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar: (...) [l]os bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades*

² En la misma normatividad pueden citarse el artículo 153 numeral 3.13. «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. (...); el artículo 154 literal g) que obliga al Estado a «[e]vitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes;» y el artículo 182 en el sentido de «[l]as cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.».

³ "Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.»⁴; y el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, que desarrolla las anteriores normas, señala que «[l]os recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines a los previstos constitucional y legalmente.».

De estas disposiciones y del precedente de la Corte Constitucional⁵ deviene con claridad que los recursos que financian el Sistema de Seguridad Social en Salud, en principio, son públicos, poseen destinación específica y ostentan el carácter de inembargables.

Financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud y excepciones al principio de inembargabilidad.

El financiamiento del sistema de salud pertenece al Estado, que designa recursos provenientes de distintas

⁴ El párrafo de la norma en cita dispone: «Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.»

⁵ Ver, entre otras, las sentencias C-136 de 1999, C-732 de 2002, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-334 de 2014, T-053 de 2022 y T-172 de 2022.

fuentes, entre estas⁶, del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, los monopolios de los juegos de azar y las cotizaciones de los afiliados.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha delineado que el «*contenido*» del principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud y el «*alcance*» de sus excepciones obedece a la fuente del recurso, distinguiendo entre los que proceden del Sistema General de Participaciones -SGP- y los que vienen de las cotizaciones de los afiliados.

En la sentencia C.C. T-053 de 2022 la Corte Constitucional indicó:

«(...) 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.

⁶ El sistema se financia con las cotizaciones al sistema de salud; los aportes por solidaridad de Regímenes de Excepción y Especiales y cotizaciones por ingresos adicionales; los recursos del Sistema General de Participaciones (salud); los recursos del Subsidio Familiar de las Cajas de Compensación Familiar; los aportes del Presupuesto General de la Nación; la compensación de las regalías; la prima del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito FONSAT y Contribución por Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT; el impuesto social a las armas, municiones y explosivos; los recursos de propiedad de las Entidades Territoriales para el aseguramiento; el impuesto a Juegos de Suerte y Azar – Coljuegos, el reintegro de recursos; los recursos destinados para atender pandemia por COVID del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME; y el porcentaje del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante -FOSFEC; y, otros aportes asignados por norma. Ley 1438 de 2011 art. 44, Ley 1753 de 2015 art. 67, Decreto 780 de 2016 art. 2.6.4.2.1. adicionado por el Decreto 2265 del 2017 art. 1º.

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.».

En lo que respecta a los recursos cuyo origen concierne al Sistema General de Participaciones, la Corte Constitucional señaló que el principio de inembargabilidad no es absoluto y admite excepciones. Así, estos recursos pueden ser cobijados con una medida cautelar en tres hipótesis:

«(i) el pago de obligaciones laborales⁷ cuando se constate que “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”⁸, (ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias⁹ y (iii) el pago “títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”¹⁰. Lo anterior, “siempre y cuando las obligaciones reclamadas [tengan] como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”¹¹,»¹²

Situación diversa corresponde a los recursos provenientes de cotizaciones, frente a los cuales no se ha establecido ninguna excepción al principio de inembargabilidad. En los términos del precedente de la Corte Constitucional, *«porque las cotizaciones son recursos*

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992.

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-354 de 1997.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-566 de 2003.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-543 de 2013.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-172 de 2022.

parafiscales¹³ que pertenecen al sistema de seguridad social en salud¹⁴, de modo que “no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario”¹⁵»¹⁶
Esta protección especial -inembargabilidad de cotizaciones- se extiende a las cuentas maestras de recaudo que las EPS registran a nombre de la ADRES.

En suma, de las disposiciones constitucionales y legales reseñadas, y del precedente de la Corte Constitucional se puede inferir que los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud son públicos, poseen destinación específica y son inembargables. Sin embargo, la misma jurisprudencia ha precisado que la inembargabilidad debe ser entendida como un principio susceptible de ponderación y no como una regla de «*todo o nada*», especialmente respecto de los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones, frente a los cuales se han reconocido casos excepcionales de embargo.

Escenario distinto corresponde a los recursos derivados de las cotizaciones, respecto de los cuales no se ha establecido ninguna excepción, dado que se trata de recursos parafiscales que pertenecen al sistema de seguridad social en salud y no se mezclan con otros recursos del erario. De este modo, el mandato superior de destinación específica y la protección prevalente de los recursos del sistema resultan

¹³ Corte Constitucional, sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1997.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-480 de 1997 y C-828 de 2001.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022. Cfr. sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1999, C-828 de 2001, C-867 de 2001, C-655 de 2003, C-1040 de 2003, C-155 de 2004, C-559 de 2004, C-824 de 2004, C-262 de 2013 y C-313 de 2014.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-172 de 2022.

determinantes para asegurar que su administración persiga estrictamente la finalidad social del Estado y la prestación efectiva del servicio de salud.

Sistema de Seguridad Social en Salud, integración del sistema y administración de recursos.

De acuerdo con la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social en Salud tiene como objetivo «*regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención.*». Está integrado¹⁷ por el Estado, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, que opera como organismo de coordinación, dirección y control; las Entidades Promotoras de Salud -EPS-, que tienen a su cargo la afiliación y el recaudo de las cotizaciones y son responsables de garantizar la prestación del Plan Básico en Salud; y las Instituciones Prestadoras de Salud -IPS-, que son los hospitales, clínicas y proveedores de tecnología y servicios de salud, entre otros, encargados de prestar la atención a los usuarios. Adicionalmente, hacen parte del Sistema General de Seguridad Social - SGSSS las Entidades Territoriales y la Superintendencia Nacional de Salud, como entes de control y vigilancia.

En los términos del literal i) del artículo 156 del cuerpo normativo citado, las EPS «*son entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados del Sistema*

¹⁷ Ley 100 de 1993, artículo 155.

General de Seguridad Social en Salud, dentro de las Entidades Promotoras de Salud o fuera de ellas. (...)». Conforme con el literal k), la prestación de los servicios de salud se realiza a través de las IPS, las cuales pueden pertenecer a la EPS o ser instituciones externas organizadas para tal fin y con las que estas celebran los contratos correspondientes. También, en ciertos casos, la atención puede acordarse con profesionales independientes o con grupos de práctica médica debidamente constituidos.

Estos acuerdos de voluntades o contratos que celebran las EPS con la IPS se rigen por las normas del derecho privado¹⁸, aun cuando algunos aspectos puntuales se encuentren regulados por el legislador¹⁹. Lo anterior emerge de las propias disposiciones de la Ley 100 de 1993, que otorgan un amplio margen de acción a las entidades que intervienen en el sistema²⁰, las cuales pueden adelantar la prestación de los servicios de salud de manera directa o mediante terceros, en un marco de libre empresa y libertad de mercado.

La Corte Constitucional en la sentencia C-616 de 2001 señaló:

«Para la administración del sistema la ley contempla un diseño institucional dentro del cual es posible diferenciar, por un lado las

¹⁸ En este sentido, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil Agraria y Rural sentencia del 17 de septiembre de 2013, Exp. 1100131030372007-00467-01, Sala de Casación Penal sentencia SP064-2023 y la respuesta emitida por la ADRES en esta acción constitucional.

¹⁹ Decreto 780 de 2016, sustituido por el decreto 441 de 2022, artículo 2.5.3.5.1.1. y siguientes.

²⁰ La cuales pueden ser de naturaleza privada, Ley 100 de 1993 artículos 155 num. 3 y 156 lit. i).

Entidades Promotoras de Salud (EPS), cuya responsabilidad fundamental es la afiliación de los usuarios y la prestación a sus afiliados del Plan Obligatorio de Salud (POS), y por otro lado la Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que son entidades privadas, oficiales, mixtas, comunitarias o solidarias, organizadas para la prestación de los servicios de salud a los afiliados al Sistema, dentro de las EPS o fuera de ellas. ²¹

Se tiene de esta manera que las EPS podrán prestar los servicios del POS directamente, a través de sus IPS, o contratar con IPS o con profesionales independientes, o con grupos de práctica profesional debidamente constituidos. A su vez, los usuarios podrán elegir libremente, primero la EPS a la cual desean afiliarse, y, luego, las IPS dentro de las opciones ofrecidas.

Es claro, entonces, que el legislador al diseñar el modelo de seguridad social en salud abrió unos espacios para la concurrencia privada en condiciones de libre competencia, situación que impone un análisis del concepto de libertad económica.

Considera del caso la Corte señalar, que la posibilidad que los particulares concurren a la prestación del servicio de salud en condiciones de competencia económica no es incompatible con su carácter de interés público y su finalidad eminentemente social, pese a que se trata de sujetos que actúan motivados por intereses privados, que también gozan de la protección de la Constitución. Por otro lado, precisamente por las razones que se acaban de esgrimir, resulta claro que el ejercicio de la libertad económica y la libre competencia en materia de salud sólo puede darse dentro del ámbito que el legislador haya previsto para el efecto, y dentro de las rigurosas condiciones de regulación, vigilancia y control que se derivan de la responsabilidad constitucional que el Estado tiene en este sector social.»

De otro lado, los recursos del sistema de seguridad social en salud son administrados por la ADRES²², entidad que, entre otras funciones²³, efectúa el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación -UPC- y demás recursos del sistema de aseguramiento en salud; realiza los pagos y giros directos a los prestadores de servicios de salud

²¹ Ibid. Artículo 185.

²² Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, a partir del 1º de agosto de 2017.

²³ Ley 1753 de 2015, art. 66, Decreto 780 de 2016, art. 2.6.4.1.3. adicionado por el Decreto 2265 de 2017.

y proveedores de tecnologías de salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y en todo caso optimizando su flujo; y verifica el reconocimiento y pago por los distintos conceptos para garantizar su eficiencia.

El giro directo²⁴ corresponde a una herramienta a través de la cual la ADRES transfiere los recursos del sistema de salud directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud IPS -como el caso de clínicas, hospitales y proveedores de tecnología y servicios de salud-, bajo autorización de la respectiva EPS. Como se determina expresamente en el literal d) del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, el instrumento busca agilizar y facilitar el flujo de recursos en el sistema de seguridad social en salud, entre las EPS y sus proveedores de servicios y tecnologías en salud.

Una de las modalidades por las cuales procede el giro directo es para el pago de los servicios y tecnologías en salud. En este sentido el artículo 150 de la Ley 2294 de 2023:

«GIRO DIRECTO. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), en nombre de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y demás Entidades Obligadas a Compensar, realizará el giro directo de los recursos de las Unidades de Pago por Capitación (UPC) de los regímenes contributivo y subsidiado, destinados a la prestación de servicios de salud, a las instituciones y entidades que presten dichos servicios y que provean tecnologías incluidas en el plan de beneficios, así como a los proveedores. Así mismo, girará directamente los recursos de presupuestos máximos por los servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC. Los porcentajes y condiciones de giro directo, aplicable a las EPS que operen en los regímenes contributivo y subsidiado, serán definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de

²⁴ Reglamentado en el Decreto 780 de 2016, las Resoluciones 3110 y 2916 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto 489 de 2016.

Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, para lo cual se tendrá en cuenta, entre otras, la normativa en el cumplimiento del flujo de recursos. (...)».

Las premisas expuestas permiten colegir que el giro directo establece un instrumento encaminado a agilizar y facilitar el flujo de recursos en el sistema de seguridad social en salud, permitiendo que la ADRES, en nombre de las EPS, transfiera los recursos del sistema directamente a las instituciones y proveedores que efectivamente prestan los servicios y tecnologías en salud. Tanto el literal d) del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 como el artículo 150 de la Ley 2294 de 2023 reiteran que esta modalidad tiene por finalidad garantizar que los recursos de la UPC y de los presupuestos máximos lleguen de manera oportuna y eficiente a su destinación legítima, esto es, «a las instituciones y entidades que presten dichos servicios» y «a los proveedores». En estos términos, el mecanismo se erige un instrumento encauzado a optimizar el flujo financiero, asegurar la correcta aplicación de los recursos y fortalecer la sostenibilidad del sistema, al permitir que las IPS y proveedores reciban directamente la contraprestación por los servicios y tecnologías suministrados, en cumplimiento de las obligaciones originadas en acuerdos de voluntades privados celebrados entre las EPS e IPS.

Conclusión – Los recursos que ingresan a las cuentas de la IPS son embargables-.

No existe inquietud alguna de que el ordenamiento jurídico establece que los recursos que financian el Sistema

General de Seguridad Social en Salud son públicos, tienen destinación específica y, en línea de principio, son inembargables. El precepto 48 Superior determina que los recursos designados a la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella, en tanto que el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 ratifica que «*los recursos públicos que financian la salud son inembargables (...)*» y cuentan con un blindaje que se respalda en su finalidad social. Agréguese a lo anterior que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la inembargabilidad actúa como un dispositivo crucial para asegurar «*(...) la prestación efectiva del servicio de salud a la población.*», robusteciendo su carácter preponderante mientras los recursos persisten dentro del sistema y no han cumplido su destinación.

En el mismo sentido debe aclararse, que el precedente constitucional ha delimitado que la inembargabilidad no se erige como una pauta incondicional, sino un principio objeto de ponderación, especialmente en lo que concierne a los recursos derivados del Sistema General de Participaciones, respecto de los que se permiten excepciones precisas para prestaciones causadas de la prestación de servicios sanitarios a los que están dirigidos los recursos. Esta distinción, entre recursos del Sistema General de Participaciones y recursos de cotizaciones, reafirma que la protección no es igual, ya que depende de la naturaleza y fuente del recurso, así como en el contexto en el que el recurso se encuentre dentro del sistema.

En este escenario de circulación de recursos dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud, aparece el giro directo administrado por la ADRES, a través del cual la entidad transfiere los dineros de la salud directamente a las IPS y proveedores que efectivamente prestan los servicios y tecnologías en salud, en observancia de los contratos acordados entre EPS e IPS. El literal d) del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 como el artículo 150 de la Ley 2294 de 2023 especifican que el giro directo cumple el propósito de agilizar y facilitar el flujo de recursos para que estos lleguen de manera oportuna y eficiente a quienes ejecutan las actividades financiadas con los recursos de la UPC y los presupuestos máximos. Esto implica que, una vez los servicios han sido prestados -en virtud del acuerdo de voluntades- y la ADRES ejecuta el giro directo, los recursos dejan de estar afectados a su destinación pública, pues esta ya se ha cumplido: la prestación del servicio de salud.

En este orden de ideas, la garantía reforzada que cobija los recursos procede en tanto estos se mantienen en los contornos del sistema y están llamados a cumplir la finalidad social para la cual fueron concebidos. No obstante, cuando por conducto del giro directo los recursos pasan a las IPS en desembolso de servicios ya prestados y en cumplimiento de los contratos, se realiza la destinación específica, de modo que dejan de ser recursos públicos del sistema y se desvanece la inembargabilidad, se insiste, que los resguardaba mientras estaban sujetos a la finalidad constitucional. Así pues, el pago efectuado a través del giro directo -al corresponder a la retribución por servicios y

tecnologías efectivamente suministrados previamente contratadas- puede ser objeto de medidas de embargo con ocasión a obligaciones adquiridas por el prestador del servicio, sin que esto atente contra el principio de destinación específica ni la inembargabilidad de los recursos del sistema.

La ADRES sobre esta temática particular indicó:

«2.4 ¿Los recursos dirigidos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de parte la ADRES por giro directo tienen naturaleza inembargable incluso después de ser recibidos por la IPS?»

No. Los recursos que la ADRES gira a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) únicamente son inembargables en su fuente, es decir, mientras permanecen en las cuentas contables de la ADRES destinadas para tal fin y antes de ser transferidos al prestador. Esta protección está asociada al carácter parafiscal y a la destinación específica de ciertos aportes, pero no acompaña al recurso una vez es girado.

Se reitera que, una vez esta Administradora realiza el giro directo y los recursos ingresan a la IPS, estos pierden la inembargabilidad y se integran al patrimonio del prestador como recursos privados, tal como lo ha precisado la Superintendencia Nacional de Salud en el Concepto 1017011 de 2022. En consecuencia, al no tener naturaleza parafiscal después de su recepción ni existir norma que les extienda una protección posterior, pueden ser objeto de embargo.

Este entendimiento se reafirma en el funcionamiento propio de las IPS bajo el principio de empresa, que implica una unidad de caja para el desarrollo de sus actividades. Esto significa que todos los recursos que ingresan, incluidos los provenientes del giro directo, se mezclan en una sola fuente de financiamiento destinada a la operación general, perdiendo cualquier vínculo de carácter protegido que pudieran tener mientras estaban en la fuente.

En síntesis, la inembargabilidad solo ampara al recurso antes de salir del sistema. Una vez recibido por la IPS, se convierte en un ingreso ordinario sujeto al régimen patrimonial general, incluido el de embargos.»

En otras palabras, la inembargabilidad que protege y resguarda los recursos del sistema general de seguridad social en salud se justifica por la necesidad de preservarlos hasta que cumplan su destinación específica, es decir, la prestación de los servicios de salud. Mas, una vez la ADRES materializa el giro directo en favor de las IPS como pago y contraprestación por servicios y tecnologías ya prestados, con fundamento y origen en contratos de prestación de servicios de salud celebrados con la EPS, el objetivo constitucional y legal de los recursos se ha cumplido, por lo que dichos pagos pueden ser cautelados sin desconocer la protección que gobierna mientras los recursos permanecen dentro del sistema.

Del precedente de esta Corporación.

La Sala de Casación Laboral en sentencia CSJ STL878-2023 estableció con claridad que los recursos de la ADRES tienen naturaleza parafiscal y son inembargables, no obstante, una vez se reciben en las cuentas de las Instituciones Prestadoras de Salud o Entidades Promotoras de Salud a través de giro directo pierden esa connotación pues adquieren el carácter de pago contractual de servicios de salud prestados. En esa ocasión se indicó:

«De acuerdo con las precisiones realizadas, se tiene que una vez los dineros que gira la ADRES se encuentran a disposición del proveedor en servicios de salud, ya no tienen connotación parafiscal y pierden el carácter de inembargables, ya que entre la EPS y el proveedor se celebra un contrato para que las primeras puedan cumplir con la atención de los servicios en salud.»

Conforme lo anterior, esta Corporación considera que se encuentra probado que la E.S.E. Hospital María Auxiliadora del Municipio de Chigorodó, en la cuenta corriente N° 618000319 del Banco de Bogotá **NO** recibe dineros girados directamente de la Nación pertenecientes al Sistema General de Participaciones para la atención en salud, sino que en principio, dichos recursos son reconocidos a la EPS para la atención de afiliados del régimen subsidiado, y gozan de beneficio de inembargabilidad hasta que son puestos a disposición de las EPS, sin embargo, una vez que son girados a los proveedores del sistema de salud, ya sea por la ADRES mediante el mecanismo de giro directo o a través de la EPS, ya no gozan de la protección de inembargabilidad porque el giro se realiza en virtud del contrato suscrito entre la EPS y el proveedor para la prestación de servicios médicos.

Lo anterior, permite evidenciar que no les asistió razón a las autoridades jurisdiccionales convocadas al levantar la medida cautelar de embargo y retención de los dineros de propiedad de la E.S.E. María Auxiliadora del Municipio de Chigorodó, por cuanto los dineros que recibe **NO** son para el buen funcionamiento del sistema de salud, sino que obedecen a la prestación de servicios en salud en virtud del contrato pactado con las EPS.
(...)

En ese orden, la Sala evidencia que el despacho convocado dejó a un lado lo adocctrinado por la normatividad y la jurisprudencia constitucional en lo atinente al giro de los recursos del sistema de salud, en cuento si bien la Nación destina recursos a las entidades territoriales y las EPS para la atención en salud y la garantía de acceso de los ciudadanos al PBS, estas celebran contratos con proveedores para la atención. Cuando la EPS o el ADRES mediante el mecanismo de giro directo transfieren los recursos al proveedor estos pierden el carácter de inembargabilidad en cuanto son dineros que reciben en virtud de los contratos celebrados con las EPS o las entidades territoriales para la atención de necesidades básicas.

Por consiguiente, se evidencia que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia omitió realizar un adecuado estudio del origen de los recursos de la E.S.E. María Auxiliadora del Municipio de Chigorodó a través de la cuenta No° 618000319, lo que la llevó a incurrir en una vía de hecho, ya que se soslayó el deber que le asiste como operador judicial en el cumplimiento del adecuado estudio de las realidades fácticas y jurídicas, que condujo a la Sala cuestionada a resolver lo que por esta vía se recrimina.

En este sentido, advierte este despacho que la decisión del Tribunal no estuvo en consonancia con lo que ha sentado y definido la normatividad y la jurisprudencia, **pues como se**

indicó, los dineros que transfiere la ADRES a las empresas sociales del estado mediante la figura de giro directo, son recursos en nombre de las EPS que provienen de la UPC reconocida por el Estado a través de los recursos del Sistema General de Participaciones, con los que se pagan los servicios que las EPS contratan con las IPS en calidad de proveedores de la atención en salud. Desde el nacimiento de la fuente de financiación hasta que los recibe la EPS, estos recursos tienen carácter de inembargables, no obstante una vez se depositan en las cuentas del proveedor pierden el carácter de inembargabilidad.

Por tanto, correspondía a la corporación acusada estudiar el caso en particular para determinar el origen y establecer la embargabilidad de los recursos de la E.S.E. Hospital María Auxiliadora del Municipio de Chigorodó en la cuenta N° 618000319 del Banco de Bogotá, concerniente a cancelar las obligaciones laborales de la accionante ordenadas mediante sentencia judicial.»

Posteriormente, en sentencia CSJ STL6782-2023, señaló:

«En efecto, la Corte estimó que desde el nacimiento de la fuente de financiación hasta que los recibe la EPS, los recursos de la salud tienen el carácter de inembargables, no obstante, una vez se depositan en las cuentas del prestador de servicios de salud, bien sea porque las EPS los transfiere o porque la ADRES los gira a través del mecanismo de giro directo, pierden su connotación parafiscal y, por tanto, su naturaleza inembargable, dado que entre la EPS y el proveedor de servicios se celebra un contrato para que las EPS puedan cumplir con la atención de los servicios en salud.

Cabe resaltar que si bien en tal precedente jurisprudencial se analizó la embargabilidad de los recursos de la salud que recibe una empresa social del Estado y en esta oportunidad el estudio de tal aspecto recae sobre una IPS, el referente conceptual o razonamiento jurídico es el mismo, de modo que la Corte reitera este criterio.

Bajo ese contexto, la Corte considera que el Tribunal incurrió en el yerro que se le atribuye, dado que levantó la medida cautelar decretada en favor del Laboratorio Clínico Medical S.A.S. respecto de la cuenta a cargo de la IPS ejecutada, bajo el argumento que los dineros depositados en aquella son inembargables, sin advertir que perdieron tal carácter desde el momento en que la EPS Famisanar los consignó a la Fundación Fundeco IPS.

Lo anterior, se reitera, toda vez que la naturaleza inembargable de los recursos de la salud se mantiene hasta que son puestos a disposición de la EPS, pues una vez se giran a la IPS, bien sea por medio de giro directo de la ADRES o a través de la EPS, como ocurrió en este caso, pierden la connotación parafiscal que los hace inembargables, dado que entre la EPS y el proveedor se celebra un contrato para que las primeras puedan cumplir con la atención de los servicios en salud, con lo que se satisface la destinación específica para la cual los recursos fueron designados.»

En sentido similar, esta Sala en sentencias CSJ STC047-2025 y STC6687-2025 tuvo como razonables decisiones en las que se negaron las solicitudes de levantamiento de medidas cautelares sobre cuentas de algunas IPS en las que se recibían giros directos de la ADRES, por considerar que una vez los dineros ingresaban a las cuentas de la IPS perdían su naturaleza inembargable. En la primera de ellas se indicó:

Por ese cauce, sostuvo que los montos que las EPS Cajacopi, EPS Familiar de Colombia, Grupo Ecopetrol, Mutual Ser y Emsidalud EPS en Liquidación, deben pagar a la IPS demandada, «no gozan de la protección de inembargabilidad absoluta y pueden ser sujeto de medidas cautelares, puesto que ya no son recursos parafiscales, sino recursos que hacen parte del patrimonio de la IPS y van a destinarse a pagar una obligación propia del sistema general de salud colombiano».

Finalmente, precisó que el gravamen no surte efectos respecto de «las cuentas de las EPS ni los recursos parafiscales que estas manejan, debido a que la medida no recae directamente sobre esas entidades, sino sobre los recursos de propiedad de la IPS (...).».

1.2.- Para la Corte, tal argumentación, resulta suficiente para tener por razonable la decisión recriminada, comoquiera que no fue el resultado de criterios subjetivos u ostensiblemente alejados del ordenamiento jurídico o de la realidad procesal, al paso que existiendo dos posturas jurídicas frente a un punto de derecho, a saber, la embargabilidad o inembargabilidad de los recursos de la salud que reciben las IPS, al optar el iudex por una de ellas no incurre en desafuero que amerite la intervención excepcional del juez constitucional, pues tan válido es un planteamiento hermenéutico como el otro.

En sentencia STC6687-2025 se dispuso:

Con ese panorama, descendió al caso en concreto y, a partir de respuestas allegadas por Nueva EPS, Asmet Salud EPS, Famisanar EPS y Salud Total EPS a un requerimiento del Juzgado, concluyó que en este caso los recursos obrantes en las cuentas embargadas correspondían o bien a giro directo de la ADRES o a través de pagos de las EPS, con lo que los dineros dejaron de ser inembargables, razones que la llevaron a la confirmación del auto apelado. En palabras textuales de esa Corporación:

3.2. Ahora, en aras de garantizar el adecuado manejo de los recursos de la salud, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 establece que “[l]os 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”.

«No obstante, la jurisprudencia ha señalado que “(...) una vez los dineros que gira la ADRES se encuentran a disposición del proveedor en servicios de salud, ya no tienen connotación parafiscal y pierden el carácter de inembargables, ya que entre la EPS y el proveedor se celebra un contrato para que las primeras puedan cumplir con la atención de los servicios en salud”

En otras palabras, si bien “(...) la Nación destina recursos a las entidades territoriales y las EPS para la atención en salud y la garantía de acceso de los ciudadanos al PBS, estas celebran contratos con proveedores para la atención”, lo cierto es que “[c]uando la EPS o el ADRES mediante el mecanismo de giro directo transfieren los recursos al proveedor estos pierden el carácter de inembargabilidad en cuanto son dineros que reciben en virtud de los contratos celebrados con las EPS o las entidades territoriales para la atención de necesidades básicas”.

3.3. En el presente asunto, la inconformidad de la recurrente se centra en que la juez de primera instancia negara el levantamiento del embargo que recae sobre la cuenta corriente Nro. 580575 y la cuenta de ahorros Nro. 001785, correspondientes a Bancolombia S.A., toda vez que los recursos que allí recibe son inembargables, pues están destinados a la prestación de servicios de salud y el funcionamiento de la IPS, razón por la cual la medida cautelar no solo afecta a su entidad, sino, además, a sus pacientes.

3.4. Pues bien, de entrada advierte esta Corporación que los reparos formulados por la apelante están llamados al fracaso, ya que, conforme lo anotado en precedencia y tal como lo señaló la a quo, una vez la IPS encartada recibió en sus cuentas bancarias recursos de la salud, bien fuera por giro directo de la ADRES o a través de las EPS, estos perdieron su carácter de inembargables y, en ese orden, podían ser objeto de la medida cautelar

decretada; siendo del caso indicar que tal argumentación ha sido considerada razonable en sede de tutela por la Sala de Casación Civil, Agraria y Rural de la Corte Suprema de Justicia.

Y es que, se itera, “(...) la naturaleza inembargable de los recursos de la salud se mantiene hasta que son puestos a disposición de la EPS, pues una vez se giran a la IPS, bien sea por medio de giro directo de la ADRES o a través de la EPS, como ocurrió en este caso, pierden la connotación parafiscal que los hace inembargables, dado que entre la EPS y el proveedor se celebra un contrato para que las primeras puedan cumplir con la atención de los servicios en salud, con lo que se satisface la destinación específica para la cual los recursos fueron designados”.

Situación diferente es que, en este momento, la IPS demandada no pueda disponer de los recursos retenidos como consecuencia del embargo, que ahora hacen parte de su patrimonio y constituyen prenda general de sus acreedores, por lo que, ante la eventualidad de no estar en la capacidad de continuar cumpliendo con las obligaciones derivadas de los contratos celebrados con EPS o entidades territoriales para la atención médica de los servicios en salud, deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de sus pacientes.»

Fíjese entonces que la determinación acusada, lejos de tornarse caprichosa o formalista, luce razonable e independientemente de que esta Sala especializada la prohíje, se advierte que se fundó en una hermenéutica respetable que no puede ser alterada por esta vía.

Inminente afectación de los acreedores de las IPS derivada de la inembargabilidad de los recursos incorporados al patrimonio de dichas instituciones deudoras.

En la cadena de circulación de los recursos dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud, resulta fundamental identificar, con base en la normativa analizada, el punto en el que cesa la protección reforzada de inembargabilidad. Extender dicha protección incluso a los dineros provenientes del giro directo, una vez ingresan a las arcas de la IPS y se ha cumplido por completo su destinación específica,

equivaldría a sostener que los acreedores de las Instituciones Prestadoras de Salud estarían imposibilitados para embargar esos recursos, después de haber prestado sus servicios con el objetivo de satisfacer las necesidades y requerimientos de los usuarios, para quienes, finalmente, están destinados los dichos emolumentos. Esta situación generaría un menoscabo en las garantías de cobro de las obligaciones contraídas por dichas entidades.

Tal circunstancia, replicada y amplificada en el sistema nacional de salud, podría derivar en una afectación estructural, pues al reducirse las posibilidades reales de cobro para los acreedores de las IPS, se advierte una incidencia negativa en la contratación. Ello, a su vez, podría deteriorar las provisiones y la accesibilidad a productos, servicios y medicamentos que sostienen la cadena del régimen.

Del defecto en la providencia del Tribunal accionado.

En este orden, la equivocación del Tribunal radicó puntualmente en concluir que el giro directo que reciben las IPS por parte de la ADRES y en general los recursos depositados en sus cuentas bancarias, constituían recursos inembargables, sin tener en consideración las disposiciones y jurisprudencia que regulaban la materia. Fue a partir de esos argumentos que tuvo por inembargables todos los recursos de la cuenta corriente de la ejecutada en el Banco

BBVA, sin evaluar si estos obedecían a «cuotas moderadoras» o giro directo por prestación de servicios.

Ahora, el error apuntado es trascendente en la medida en que el juzgador de primer grado explícitamente indicó que:

(...) junto con la solicitud de levantamiento de medidas, se acompañó una impresión de consulta efectuada en el portal web de la ADRES, documento en el que se pueden verificar los giros directos efectuados por la Administradora a la IPS, los cuales, sin lugar a duda, corresponden a contraprestaciones por servicios médicos prestados a los afiliados del Sistema, al ser esa la finalidad propia de este tipo de transferencias.

De igual manera, la lectura de los extractos arrimados por el Banco BBVA permite concluir que, si bien no en su totalidad, el grueso de los dineros que históricamente se perciben en la cuenta corriente No. 001309780100001592 tiene su origen en los giros directos realizados por la ADRES y en las transferencias efectuadas por otros actores del SGSSS.

Por su parte, las certificaciones expedidas por el Revisor Fiscal⁹ y el Contador Público¹⁰ de la IPS Clínica Mariana Túquerres S.A.S. hacen constar que, en la cuenta corriente objeto de embargo, se reciben fondos del Sistema General de Participaciones en Salud, que se giran por la ADRES.

En adición, fíjese que para revocar la decisión del Juzgado de primer grado era necesario estudiar sus argumentos y precisar cuáles fueron los desafueros en los que incurrió que conllevaron a una decisión en sentido contrario, pues nótese que el despacho judicial del Circuito de Túquerres fundó su decisión, en esencia, en dos argumentos: **(i)** los dineros recibidos por giro directo en las cuentas de la IPS son embargables – conclusión alineada a los precedentes antes citados y la respuesta emitida por la ADRES – y **(ii)** en que los servicios ejecutados en este proceso

corresponden a servicios de salud. Textualmente, había indicado:

2.10. Dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) les corresponde cancelar a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) las obligaciones a que haya lugar por los servicios prestados a sus afiliados, con cargo a los recursos percibidos del Sistema, ya sea a través de transferencias desde sus cuentas maestras o por medio de giros directos que realiza la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.

2.11. Entonces, cuando las EPS o la ADRES transfieren o giran recursos a las IPS, como contraprestación económica por los servicios médicos prestados a los beneficiarios del SGSSS, se cumple con la finalidad constitucional de los recursos del Sistema, perdiendo a partir de ese momento su carácter público para ingresar al patrimonio privado de las IPS, quienes podrán disponer de éstos de acuerdo con sus necesidades o intereses. De esta manera, se agota el límite de la parafiscalidad en el ciclo del uso de los recursos del SGSSS5.

2.12. De modo que, al ingresar los dineros del SGSSS al patrimonio privado de las IPS y perderse su protección constitucional, se tornan en plenamente embargables, pues pasan a hacer parte de la prenda general de sus acreedores en los términos del Código Civil.

(...)

En consecuencia, queda claro que el Despacho no inobservó mandato constitucional alguno al decretar las medidas cuyo levantamiento se deprecia, comoquiera que estas se dirigieron frente a recursos propios de la IPS, mas no respecto de los administrados por la ADRES. A ello se suma que la entidad demandante persigue el pago de acreencias correspondientes a servicios de salud prestados, los cuales, evidentemente, se atemperan con el propósito esencial del SGSSS.

De esto último dan cuenta las facturas electrónicas de venta que soportan la acción ejecutiva, en las cuales se relacionan, como productos prestados, «servicios quirúrgicos» y «servicios de laboratorios».

(...)

De este modo, se encuentra acreditado que los fondos que mayormente se manejan en la cuenta corriente cautelada corresponden a giros directos realizados por la ADRES: dineros

que gozaron de inembargabilidad mientras fueron administrados por esta Entidad, dada su parafiscalidad, pero que se convirtieron en propios de la IPS y, consecuentemente, en embargables, tras cumplir con su finalidad constitucional al pagarse como contraprestación por servicios de salud efectivamente prestados.

2.16. Así pues, en criterio del Despacho, ninguno de los argumentos presentados por la ejecutada puede derivar en el levantamiento de las medidas cautelares decretadas, toda vez que éstas no comprometen a dineros públicos que hacen parte del SGSSS, sino a recursos que se convirtieron en propios de la IPS una vez ingresaron a su cuenta, respecto de los cuales puede disponer a su libre albedrío.

En relación con estos planteamientos, el Tribunal accionado no abordó el estudio de ninguno de ellos ni reseñó los yerros en que incurrió el Juzgado y, a pesar de ello, revocó su proveído. Aunado a lo anterior, el Tribunal nada indicó sobre las disposiciones y directrices de esta Corporación en relación con la naturaleza de los giros directos que efectúa la ADRES a las cuentas de las IPS y su naturaleza embargable.

Conclusión.

Del panorama expuesto, se evidencia un defecto sustantivo por desconocimiento de las pautas trazadas por esta Corporación en relación con la naturaleza privada y embargable de los dineros que reciben las IPS en sus cuentas cuando estos provienen del giro directo de recursos por parte de la ADRES, como contraprestación a los servicios de salud efectivamente prestados a la EPS en cumplimiento de relaciones contractuales que se rigen por las normas civiles y comerciales. Por consiguiente, se generó la estructuración de una vía de hecho y la trasgresión del debido proceso de la parte actora, en contravía de los postulados que han venido destacándose.

Sobre este punto, esta Sala especializada ha reiterado que:

[N]o queda al arbitrio del juzgador aplicar el «precedente» o no, sino que es su deber hacerlo cuando resuelva casos que planteen el mismo punto de derecho, y en caso de apartarse de él tendrá la carga de justificar por qué lo hace a través de “argumentaciones explícitas y razonadas”. Ello, a fin de garantizar el “derecho de toda persona a recibir el mismo tratamiento por parte de las autoridades judiciales que supone igualdad en la interpretación y en la aplicación de la ley” (CSJ, STC 3598 abr. 3 2024, reiterada en CSJ STC14639-2025)

En consecuencia, se concederá el resguardo para que el Tribunal de segundo grado emita una nueva providencia en la se pronuncie sobre las cuestiones expuestas en esta sentencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, Agraria y Rural administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución, resuelve **CONCEDER** la tutela instaurada por Emilab S.A.S.

En consecuencia, se **DEJA SIN EFECTOS** el auto del 14 de octubre de 2025, emitido en el proceso ejecutivo 52838-31-03-001-2024-00038-01 y las demás que de ella desprendan; y se **ORDENA** a la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pasto que en el término de **cinco (5) días** siguientes a la notificación de esta determinación proceda a dictar una nueva providencia que dirima el recurso de apelación contra el auto del 16 de junio

de 2025, conforme con los lineamientos trazados en este fallo y como en derecho corresponda.

Se ordena a las autoridades judiciales vinculadas a este trámite que anexas, a los expedientes objeto de control constitucional, copia de la presente decisión. Infórmese a las partes e intervinientes por el medio más expedito y remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de no impugnarse esta resolución.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

Presidenta de Sala

MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ

FERNANDO AUGUSTO JIMÉNEZ VALDERRAMA

ADRIANA CONSUELO LÓPEZ MARTÍNEZ

JUAN CARLOS SOSA LONDOÑO

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Firmado electrónicamente por:

Hilda González Neira
Presidenta de la Sala

Martha Patricia Guzmán Álvarez
Magistrada

Fernando Augusto Jiménez Valderrama
Magistrado

Adriana Consuelo López Martínez
Magistrada

Juan Carlos Sosa Londoño
Magistrado

Francisco Ternera Barrios
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 663F688ACE1741D0AF5078F1E2EC0F85CD459EB244AB8BBDBE08F74D59A08B1C

Documento generado en 2025-12-19