

Señor.-

JUZGADO 21 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C

E. S. D.

PROCESO: EJECUTIVO SINGULAR FUNDACIÓN CARIOINFANTIL-INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA  
CONTRA COOMEVA EPS S.A.

RADICADO No. 2019-524

REFERENCIA: RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN EN CONTRA DE AUTO QUE  
DECRETA LAS MEDIDAS CAÚTELARES- REDUCCIÓN DE MEDIDA Y SOLICITUD DE CAUCIÓN

**JUAN PABLO CUETO ESTRADA**, mayor de edad, domiciliado en esta ciudad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.042.996.904 expedida en Sabanalarga – Atlántico y titular de la T.P. No 186.828 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado especial de **COOMEVA EPS. S.A.**, conforme a poder de mensajes de datos, dentro del término otorgado por la ley con el debido respeto me permito INTERPONER ante este despacho, RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO DE FECHA 19 DE FEBRERO DE 2020 EL CUAL DECRETA LAS MEDIDAS CAUTELARES DE EMBARGO A FAVOR DE LA DEMANDANTE, según lo revisado en página de rama judicial.

#### I. PETICIONES

**PRIMERA:** Se proceda con el levantamiento de las medidas cautelares decretadas teniendo en cuenta los argumentos expuestos a lo largo de este escrito y se proceda a revocar el auto que decreta las medidas cautelares

**SEGUNDA:** De forma subsidiaria, si no fuera acogida la primera solicitud, se le ordene a la ejecutante prestar caución en razón al perjuicio que le pueda causar a mi representada.

**TERCERA:** Si las anteriores no fueren acogidas por su despacho, se realice la disminución del límite de cuantías.

#### ANTECEDENTES FACTICOS

1. El despacho mediante auto del 19 de febrero de 2020, dispuso decretar medidas cautelares en contra de mi representada.
2. Los recursos depositados en las cuentas maestras en las que se pretende materializar la medida, son recursos públicos que pertenecen al sistema general de seguridad social en salud, destinados a la prestación del servicio de salud de los usuarios, de esta manera no son dineros que forman parte del patrimonio de la EPS, tan es así que la entidad encargada de administrar los recursos depositados en dichas cuentas, es la Administradora de los

Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud (ADRES) , por lo que Coomeva EPS S.A., únicamente apertura las cuentas en la entidad Bancaria, sin que pueda disponer de dichos recursos para fines diferentes a la atención en salud de la población afiliada.

### FUNDAMENTO DEL PRESENTE RECURSO

#### II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSO DEL SGSSS

En este punto corresponde resaltar la sentencia STL 7435 de 2019 emitida por la Corte Suprema de Justicia, en la que resuelve una acción de tutela presentada por Edober Ramos Oviedo contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta y el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de la misma ciudad, los hechos se resumen así:

*“El Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Santa Marta, en virtud de la demanda ordinaria laboral promovida por el señor Ramos Oviedo contra la Unión Temporal Unidad Cardiovascular del Caribe - integrada por Cardiomed Ltda y Cardiodiagnóstico S.A.-, decretó medida cautelar sobre los dineros depositados en las cuentas bancarias aperturadas por las entidades demandadas, así en cumplimiento de la cautela, Bancolombia puso a disposición del Juzgado, la suma de dinero decretada, procedentes de la cuenta corriente cuya titular es la sociedad Cardiodiagnóstico S.A.*

*En virtud de lo anterior, el apoderado judicial de Cardiodiagnóstico S.A., solicitó el levantamiento del embargo de la cuenta con fundamento en que los dineros allí depositados son inembargables por cuanto hacen parte del sistema de seguridad social, solicitud que fue resuelta de manera desfavorable por el juzgado de conocimiento bajo el argumento que la entidad demandada es una entidad de naturaleza privada, por lo tanto, los recursos depositados en la cuenta bancaria son dineros propios que hacen parte del patrimonio de la demandada; frente a esta decisión el apoderado de la sociedad demandada presentó recurso de apelación.*

*En segunda instancia, el Tribunal Superior de Santa Marta - Sala laboral, resolvió levantar la medida de embargo al considerar que los dineros de la cuenta corriente aperturada por la entidad demandada en Bancolombia, gozan de protección de inembargabilidad, tal como lo corroboraba la certificación emitida por el Ministerio de Salud; así dentro del trámite de la acción de tutela, el Tribunal puso de presente lo siguiente:*

**«Analizada la certificación expedida por el Ministerio de Salud, precisó que el Fondo de Solidaridad FOSYGA, gira directamente a CARDIODIAGNÓSTICO S.A., (...) los recursos que son autorizados por las EPS, los cuales son depositados en la cuenta corriente n°8000695826 de Bancolombia, y dada su naturaleza tienen la calidad de inembargables; por otro lado se informa que la entidad fue registrada en su base de datos para el régimen subsidiado desde el 28 de noviembre de 2011 con la cuenta corriente n° 202002747 de Helm Bank, la que fue sustituida por la**

cuenta corriente n° 8000695826 de Bancolombia por petición de CARDIODIAGNÓSTICO S.A. el 6 de mayo de 2016.

[...]

Con base en lo anterior, la decisión de embargo realizada por el juez de instancia resulta desacertada, debido a que los recursos que se encuentran en la cuenta antes mencionada **TIENE LA NATURALEZA DE INEMBARGABLE**; no es de recibo por la Sala el argumento utilizado por el a quo, que los dineros depositados en la cuenta pueden ser objeto de embargo debido a que pertenecen a los ingresos brutos de la entidad, su fundamento carece de respaldo probatorio, y totalmente contradictorio con lo demostrado por la entidad ejecutada [...]

En el caso puesto de presente, la Corte Suprema de Justicia no encontró arbitrariedad alguna en la decisión proferida por el Tribunal Superior de Santa Marta – Magdalena y por el contrario manifestó que el Despacho accionado profirió su decisión en virtud de la naturaleza de los dineros que la demandada tiene en la cuenta corriente de Bancolombia.

Así mismo, es necesario poner de presente la providencia emitida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ibagué el día 28 de marzo de 2019 y ratificada el día 23 de abril del mismo año, en la cual indicó lo siguiente: “...**los ejecutivos cuyo título valor son facturas, no están incluidos dentro de las excepciones de inembargabilidad**”. (Subrayado propio).

En este orden de ideas, en el presente caso, se solicita al Juzgado aplicar las disposiciones de la Corte Suprema de Justicia, toda vez que las circunstancias fácticas y jurídicas del caso resuelto por el Alto Tribunal son equivalentes con el que ahora se discute, pues los recursos depositados en las cuentas maestras aperturadas por la EPS en las entidades financiera, tienen carácter de inembargables ya que en ellas se depositan los dineros destinados a la prestación de servicios de salud y para el pago de las prestaciones económicas.

**3.1 La única excepción a la inembargabilidad de los recursos del SGSSS son los derechos laborales- aplicación de lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia en sentencias STC 5952 de 2018 y STL 6996 de 2019.**

Importante mención en este punto merece la sentencia STC 5952 de 2018, por medio de la cual la Corte Suprema de Justicia decide una acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado contra el Juzgado Once Civil del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Superior de Barranquilla. En este caso, la entidad accionante solicita la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y defensa, los cuales estima vulnerados por los accionados, toda vez que en el proceso ejecutivo adelantado contra el Hospital Universitario Cari ESE, decretaron el embargo y retención de los recursos de la salud.

Así, el Alto Tribunal se pronuncia de la siguiente manera:

*“Visto de ese modo el asunto, evidente se torna la vulneración de los derechos de la reclamante, pues si bien para mantener la medida cautelar decretada en primera instancia el Tribunal hizo alusión a las sentencias de constitucionalidad antes mencionadas, lo cierto es que el criterio allí expuesto fue replanteado por esta Corporación advirtiéndose la necesidad de verificar la legislación que se encuentre vigente al momento de decretarse una medida cautelar que tenga impacto en dineros destinados a la salud.*

*Siendo del caso mencionar que en la actualidad, con la expedición de la ley 1751 de 2015, encargada de regular el derecho fundamental a la salud, el legislador reiteró la inembargabilidad de los dineros que sean destinados a dicho sector, pues en su artículo 25 fue contundente en manifestar que «los recursos públicos que financian la salud son inembargables».*

*Fin que este demás indicar que en la sentencia C-313 de 2015, la Corte Constitucional solamente hizo alusión a una excepción, y es aquella que está relacionada con la ejecución de obligaciones de carácter laboral, supuesto en el cual se contempla una excepción al principio de inembargabilidad.*

*En la sentencia mencionada, explicó el alto Tribunal.*

*Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, “la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta”. Para la Sala, la prescripción que blindo frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.*

*“(…) la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que:*

*“(…) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y*

recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...).

Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala:

*"(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...)"*

*"(...) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)"*

Decidiéndose finalmente:

*"Declarar **EXEQUIBLE**, en lo acusado, el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, y de que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica"*

4. Por demás, necesario es advertir que **las medidas cautelares decretadas afectan gravemente la prestación de los servicios de salud que se brindan la institución hospitalaria ejecutada**, toda vez que de acuerdo con el convenio interadministrativo 0155\*2015\*000280, celebrado entre el Departamento del Atlántico y aquella, y lo establecido en el artículo 8 de la ley 1608 de 2013, los dineros girados con destino al plan de saneamiento fiscal y financiero de la entidad tienen como finalidad no solo

«restablecer la solidez económica y financiera» de la ESE, sino además «asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de salud»

Por lo cual, posible es afirmar que las sumas de dinero que en desarrollo del mencionado convenio haya recibido la institución médica tienen una destinación específica, cual es el resurgimiento de la Empresa Social del Estado, y por tanto, solamente podrán ser empleados para el pago de las obligaciones que se hayan incluido dentro del mencionado plan, las cuales deberán ser atendidas en el orden de prelación que allí se indicó”.

Posteriormente, la **Corte Suprema de Justicia en Sentencia STL 6996 de 2019**, al citar lo dispuesto por el Tribunal Superior del Distrito de Sincelejo, reiteró que la única excepción al principio de inembargabilidad lo constituyen los créditos de carácter laboral, veamos:

“(....)de conformidad con lo reglado en el numeral 1º del artículo 594 del Código General del Proceso, el Decreto Ley 28 de 2009, la Ley 715 de 2001, los recursos que pertenecen al sistema de seguridad social tienen carácter inembargable, lo cual al analizarlo con las demás normas que regulan el asunto, junto con la jurisprudencia fijada en las sentencias CC- C-793 de 2002, CC C-566 de 2003, **dicha inembargabilidad comporta una excepción en relación con las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia**, para lo cual expuso:

*Bajo esta línea de pensamiento, en lo que a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP se refiere, la Sala Civil-Familia-Laboral (en pleno) de este Tribunal, en Sesión de discusión del 25 de mayo de 2016, **acogió que la única excepción vigente para la procedencia del embargo de recursos del Estado es cuando el crédito proviene de una sentencia judicial en firme que reconoce derechos laborales**. En este sentido, como quiera que la obligación perseguida en el caso de marràs no proviene de una sentencia judicial que reconoce derechos laborales, sino de unas facturas de venta por la prestación de servicios de salud a favor del Hospital Universitario de Sincelejo, no es procedente la excepción al principio de inembargabilidad, encontrándose entonces ajustada a derecho la decisión cuestionada, y en consecuencia ésta será confirmada en todas sus partes”.*

(Subrayado propio).

Con base en este precedente jurisprudencial, podemos concluir que el operador judicial debe revisar la normatividad vigente al momento de decretar la medida cautelar de embargo, pues a partir de la entrada en vigor del Código General del Proceso; Ley 1751 de 2015, y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la única excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS lo constituyen los derechos laborales.

## II. DEBERES DEL JUEZ PREVIO AL DECRETO DE EMBARGO DE RECURSOS DEFINIDOS COMO INEMBARGABLES POR LA LEY:

De tiempo atrás se ha reconocido la importancia de la actuación de los Jueces de la República en relación con la protección de los recursos inembargables, tales como aquellos relativos al Sistema de Seguridad Social; estableciendo deberes en cabeza de quienes administran justicia dentro de los cuales podemos citar cronológicamente los siguientes:

- Directiva No. 22 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación, que tiene como destinatario entre otros, a los Jueces de la República, con la orientación que se relaciona seguidamente:

*"(...) 2. Así mismo, insta a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, por cuanto no solo se estaría vulnerando el Ordenamiento Jurídico Colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado.*

- Código General del Proceso, artículo 594, disposición que señala en el numeral primero la inembargabilidad de los recursos de la Seguridad Social; y en su párrafo único que los funcionarios judiciales o administrativos deben abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que en el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberían invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. Así las cosas, la mencionada norma indica claramente que el juez tiene que justificar la embargabilidad con sustento en una disposición legal que lo autorice para proceder de esa manera, o en su defecto debería entrar a demostrar que no se trata –o no están de por medio- recursos públicos de la salud. Para el asunto que compete a la acción de tutela promovida, es preciso advertir que ninguno de los supuestos descritos se cumple en este caso, pues no media un fundamento legal para proceder con la medida cautelar y tampoco se ha acreditado que los recursos no correspondan a dineros públicos que financian la salud.

En relación con los deberes que le asisten a los operadores judiciales en la materia, es pertinente citar la Sentencia 2700111020002012 0010701 de Julio 21 de 2016, proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se confirmó la imposición de una sanción a un juez, luego de hallarlo responsable de faltar a título de culpa grave al deber establecido en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, que establece "respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos"; pues sin justificación alguna decretó embargos que afectaron de manera importante los recursos de Caprecom EPS y que perjudicaron el nombre de la justicia, pues los bienes eran considerados y protegidos por la ley como inembargables, cuya destinación era una población vulnerable, toda vez que se trataba de recursos de la Seguridad Social del Régimen Subsidiado.

### III. LAS COTIZACIONES QUE RECAUDAN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD PERTENECEN AL SGSSS.

Fundamento también mi recurso para que este Despachó ajuste su decisión a normas legales que estaría contrariando, dada la prohibición jurídica de embargar bienes parafiscales que no pertenecen al demandado.

En efecto, la Seguridad Social y la Salud son servicios públicos de carácter obligatorio que se prestan bajo la dirección, coordinación y control del Estado (Art. 48 y 49 C.N.); es así, que con fundamento en dichos postulados se erige el Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuya finalidad es garantizar los servicios irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, con acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En consonancia con los mencionados objetivos, los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud, tienen la condición de recursos parafiscales, la cual está determinada, en una parte, por las fuentes que lo financian, y, en otra por la destinación específica que tienen dichos dineros, cual es la de cubrir los costos del aseguramiento en salud de los afiliados de las entidades del Sistema. Es así, que una muy buena parte de los dineros que reciben y tienen en sus cuentas bancarias las Entidades Promotoras de Salud, le pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud y están comprometidos en la garantía del derecho de la salud de sus afiliados.

De conformidad con los artículos 177 y 182 de la Ley 100 de 1993, las Entidades Promotoras de Salud son responsables del recaudo de las cotizaciones de los afiliados por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA y en tal sentido, dichos dineros pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

*"Artículo 177. Definición. Las entidades promotoras de salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación al fondo de solidaridad y garantía, de que trata el título III de la presente ley."*

*"Artículo. 182. De los ingresos de las entidades promotoras de salud. Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud".*

Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el plan de salud obligatorio para cada afiliado, el sistema general de seguridad social en salud reconocerá a cada entidad promotora de salud un valor per cápita, que se denominará unidad de pago por capitación, UPC. Esta unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad,

tecnología y hotelería, y será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud.

#### IV. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SGSSS:

Los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la condición de recursos parafiscales, como se sigue de los artículos 48 de la Constitución Política y 182 de la Ley 100 de 1993; los cuales no se confunden con los recursos propios de la EPS y están en sus cuentas solamente de manera transitoria mientras se destinan a atender los gastos relacionados con la prestación del servicio público de salud, por eso nunca pierden su carácter de contribución parafiscal y por lo tanto son inembargables.

Sobre el particular, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, mediante la cual se regula el derecho fundamental a la salud, en su artículo 25 precisó que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, sin que en ninguno de sus apartes se establezca cualquier clase de distinción que permita entender que puedan existir circunstancias que admitan que los recursos del Sistema de Salud puedan ser objeto de medidas cautelares en procesos de ejecución, así:

*“Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”*

Del anterior precepto, la Corte Constitucional en estudio oficioso de exequibilidad de la referida Ley, en la Sentencia C-313 de 2014 consideró lo siguiente:

*“En lo que respecta al carácter público que se les atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones, que dicho pecunio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública.*

(...)

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

Frente al tema, vale la pena recordar que cuando el texto de una norma es claro, no deben existir interpretaciones respecto a su espíritu tal como lo dispone el artículo 27 del Código Civil.

Por su parte, el artículo 594 del Código General del Proceso, aplicable en la Jurisdicción Laboral desde enero de 2014, indica de manera expresa que los funcionarios judiciales o administrativos se deben abstener de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y en el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deben invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. Para mayor ilustración nos permitimos transcribir la norma en cita:

*"Artículo 594. Bienes inembargables. (...) Parágrafo. 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 indique 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 de 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."*

El embargo y la retención de los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud suponen una interrupción abrupta del flujo de recursos dentro del mismo, que amenaza el derecho a la salud de los usuarios y contraría las normas de raigambre constitucional que prohíben de manera especial la adopción de tales medidas. En este aspecto, se reitera que esta circunstancia no debería presentarse pues partimos de la premisa que los funcionarios judiciales o administrativos deben abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables, lo que es viable exclusivamente en el evento en que por ley sea procedente decretar la medida no obstante su condición, invocando en la orden de embargo el fundamento legal correspondiente.

#### **V. SOLICITUD DE REDUCCIÓN DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS:**

Si la solicitud de levantamiento de la medida cautelar de embargo no fuera acogida por el despacho solicitante a su señoría de acuerdo con el artículo 600 del C.G.P, la reducción de medida decretada, y se ordena oficiar a entidades en las que se pretende materializar la medida,

De conformidad con lo planteado y debido a que las medidas decretadas, son totalmente, excesivas, pudiéndose limitar a lo necesario, pues de llegarse a materializar la medida, se excederá el monto

límite de embargo, por lo que se desconocería el principio de proporcionalidad, viéndose mi representada ante la amenaza de un perjuicio irremediable.

#### VI. CAUCIÓN SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS.

La Ley prevé, que el ejecutado puede en las excepciones de mérito o de fondo contra el mandamiento ejecutivo, solicitar la imposición de una causación al ejecutante, de conformidad con el inciso 5 del artículo 599 del Código General del Proceso:

*“En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito.”*

En principio esta medida obliga a que el demandante presente una demanda sólida, pues de no ser así, las excepciones propuestas pueden prosperar y el proceso de ejecución se termina y se ordena el levantamiento de las medidas cautelares, frente al proceso de la referencia el demandante no cuenta con una demanda sólida, ya que del título valor factura que pretenden hacer efectiva por medio de este proceso ejecutivo, son facturas de servicios de salud, en donde existen unos requisitos adicionales, más aún si consideramos que se está ante un título ejecutivo complejo.

En efecto, la primera norma que ha de comentarse es el Decreto 4747 de 2007 y del decreto 3047 de 2008, máxime cuando hay contrato que sirve de base de a las aludidas facturas es la prestación del servicio de salud, tal como se argumentó en el recurso de reposición en contra del mandamiento de pago.

Por tanto, resulta apenas evidente el que nos encontramos -para que proceda el cobro ejecutivo- ante la necesidad de aportar un título ejecutivo complejo, dado que la factura no es autónoma en la medida en que ésta solo tiene sentido y alcance, en la medida en que está precedida de un contrato de prestación de servicios de salud bajo alguna de las modalidades que trae la norma, lo cual le impone al propio contrato y consecuentemente a la factura, unos requisitos ausentes en el presente caso, para el pago de tales valores reclamados.

Si esa evidencia no brota del instrumento que se ejecuta, el demandante queda debiendo la exigibilidad y la claridad que le pide la norma.

Esa aparente delegación que hace la norma en cabeza del usuario surge del hecho de que las entidades pagadoras -con miles o millones de usuarios afiliados- no tienen otra manera de constatar

si las cuentas de cobro o facturas obedecen a la realidad o a la imaginación del prestador. *¿Puede una EPS con casi tres millones de afiliados saber si al paciente X se le suministró un enema o una pasta de diclofenaco el día tal a tales horas?*

Ahora bien, esta solicitud de prestar caución se sustenta también, ante la grave afectación y el perjuicio irremediable que se deriva de la aplicación de embargos sobre los recursos públicos destinados a financiar la salud que el Sistema le reconoce a Cooameva EPS S.A., los cuales son decretados por algunos operadores judiciales, por demás sin un fundamento legal en los términos que se explicaron a lo largo de este escrito.

Así las cosas, adquiere mayor relevancia el evaluar las circunstancias particulares en que se encuentra inmersa Cooameva EPS S.A., para ponderar el efecto que las medidas cautelares que generan sobre los recursos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconoce a la Entidad y a su vez en la operación de la compañía, afectando la proyección que se realiza para mantener la adecuada atención y el pago de las prestaciones sociales de los afiliados, honrar los compromisos adquiridos y lograr estabilizar el margen de solvencia requerido para su funcionamiento.

Para analizar este punto, sería valioso tener como referente las limitaciones que se establecen por ejemplo en la Ley 1116 de 2006 frente a medidas cautelares cuando está en curso un proceso de reorganización empresarial que propende por normalizar las relaciones comerciales y crediticias de las organizaciones mediante su reestructuración operacional, administrativa, de activos o de pasivos; norma que a pesar de no cobijar a las EPS, proporciona pautas sobre los salvamentos que se otorgan en este tipo de situaciones coyunturales, para permitir que las mismas se superen.

El hecho del embargo y de la retención de los recursos públicos que financian la salud constituye una amenaza al derecho a la salud y a la vida de los afiliados a la mencionada Entidad Promotora de Salud, toda vez que con la materialización de embargos sobre los mencionados dineros, incluidos los gastos de administración que se le reconocen a la EPS, en última instancia serían los usuarios los que con el congelamiento de los recursos para atender su salud, estarían soportando las medidas cautelares, ante el hecho notorio que a diario habla de la crisis financiera del Sistema de Salud, los cierres de servicios dentro de ello también lo administrativo por falta de pagos.

La medida consistente en embargar los recursos que el Sistema reconoce a Coomeva EPS S.A. supone una interrupción abrupta del flujo de recursos necesario para las actividades básicas del funcionamiento de la Entidad, que amenaza el derecho a la salud de los usuarios desde una doble perspectiva, en su faceta individual porque impide el suministro efectivo de prestaciones en materia de salud en cada caso particular, pero también desde su faceta colectiva, porque está en juego el derecho a la salud de alrededor de dos millones de personas afiliadas a esta EPS cuyos dineros para operar el servicio fueron embargados.

La retención de los dineros que se reconocen a Coomeva EPS S.A., aunado a que todos los recursos que en adelante sean asignados para ello, correrán la misma suerte; evidentemente impedirá que la empresa cumpla los compromisos que tiene con la vida y la salud de sus usuarios, pues ante la irresistible paralización de la operación administrativa que se cause por el bloqueo de los dineros que para tal efecto estipuló la Ley, será imposible ejecutar las actividades que se requieren para la articulación y disposición del Plan de Beneficios.

Se resalta que la aplicación de medidas cautelares que implican la retención de los dineros destinados al aseguramiento en salud, esto es toda actividad inherente a la atención de los pacientes, genera como consecuencia directa e inmediata la afectación del derecho fundamental a la salud y pone en riesgo la vida de los usuarios afiliados a la EPS, frente a quienes a esta Entidad le asiste el deber de garantizar atención integral, oportuna y de alta calidad; generando también un obstáculo para realizar una equitativa distribución entre las diferentes clínicas y hospitales acorde al flujo disponible, que contraría tajantemente el principio de primacía del interés general sobre el particular reconocido en el artículo 1 de la Constitución Política.

Así las cosas, me permito solicitar a su señoría, ordenar al ejecutante prestar caución hasta del 10% del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que causen con su práctica so pena del levantamiento.

#### **ANEXOS Y PRUEBAS:**

1. Concepto Ministerio de salud No. 201711402407811.
2. Concepto Ministerio de salud No. 201830000320161.
3. Circular 014 de la Procuraduría General de la Nación.
4. Circular 001 del 21 enero de 2020 de la Contraloría General de La República.

## I. NOTIFICACIONES

La entidad demandada COOMEVA S.A EPS, podrán ser notificados en la Carrera 100 No 11-901 CC Holgines Trade Center de la ciudad de Cali- Valle Del Cauca Correo electrónico: correo@coomeva.com.co

El apoderado judicial puede ser notificado al correo inscrito en el registro Nacional de Abogados: [juanpablocuetoestrada@hotmail.com](mailto:juanpablocuetoestrada@hotmail.com)

EL DEMANDANTE, en la dirección aportada en el escrito demandatorio.

De su Señoría, atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Juan Pablo Cueto Estrada".

**JUAN PABLO CUETO ESTRADA**  
C.C. 1.042.996.904 de Sabanalarga – Atlántico  
T.P. N° 186.828 del C.S. de la J



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA  
*Despacho del Contralor General*

42

80110-  
Bogotá, D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 24-01-2020 16:03  
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0007282 Fol:4 Anex:0 FA:0  
ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA / CARLOS FELIPE  
CORDOBA LARRARTE  
DESTINO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA  
ASUNTO REITERACIÓN CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA  
OBS CIRCULAR 01.

2020EE0007282



CIRCULAR No. 4

**PARA:** FUNCIONARIOS CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
ENTIDADES BANCARIAS

**DE:** CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

**ASUNTO:** REITERACIÓN CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPUBLICA, SOBRE INEMBARGABILIDAD DE  
RECURSOS DEL SGSSS.

**FECHA:** ENERO 21 DE 2020

El Contralor General de la República, en uso de las facultades de vigilancia y control fiscal atribuidas en el artículo 267 superior, con el propósito de garantizar la defensa e integridad del patrimonio público, se permite reiterar los lineamientos trazados por esta entidad mediante circular 1458911 del 13 de julio de 2012, en relación con la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, con fundamento en la normatividad que se enuncia a continuación.

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece:

*"(...) La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (...)"*

La Ley 1122 de 2007, en el artículo 13, precisa:

*"(...) FLUJO Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS. Los actores responsables de la administración, flujo y protección de los recursos deberán acogerse a las siguientes normas:*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Depto. del Contralor General*

- a) El gasto de los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA se programará anualmente por un valor no inferior al recaudo del año anterior incrementado por la inflación causada y se girará, a las entidades territoriales por trimestre anticipado previo cumplimiento de la radicación de los contratos, la acreditación de cuentas maestras y el envío y cruce de la base de datos de los afiliados, sin que sean exigibles otros requisitos. El no cumplimiento oportuno de estos giros generará las sanciones correspondientes por parte de la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo con lo establecido en la ley. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará por trimestre anticipado los recursos que por Presupuesto Nacional le correspondan al FOSYGA.
- b) Todos los recursos de salud, se manejarán en las entidades territoriales mediante los fondos locales, distritales y departamentales de salud en un capítulo especial, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. El manejo de los recursos se hará en tres cuentas maestras, con unidad de caja al interior de cada una de ellas. Estas cuentas corresponderán al recaudo y al gasto en salud pública colectiva, régimen subsidiado de salud y prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, con las excepciones de algunos rubros que en salud pública colectiva o en prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, señale el Ministerio de la Protección Social.

Las cuentas maestras deberán abrirse con entidades financieras que garanticen el pago de intereses a tasas comerciales aceptables, el incumplimiento de lo anterior acarreará las sanciones previstas en el artículo 26 de la presente ley. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley. (...)"

El artículo 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 1 del Decreto 2265 de 2017, prevé que "Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015."

El artículo 594 del Código General del Proceso, establece:

**"BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:  
(...)

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje."



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Despacho del Contralor General*

43

El artículo 25 de la Ley Estatutaria No. 1751 de 2015, establece:

*"Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. 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".*

De igual manera, la circular 014 del 8 de junio de 2018, expedida por el Procurador General de la Nación, conmina a los Jueces de la República y demás autoridades que manejan o disponen de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre dichos recursos, so pena de violentar el ordenamiento jurídico y afectar gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del estado.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-, en concepto No. 0000037485 del 8 de enero de 2020, sostiene:

*"La Constitución Política determinó en su artículo 49 frente a los recursos de la seguridad social que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a esta", precepto reiterado por el artículo 9 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 al señalar que "Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.*

*(...) Ahora bien, específicamente respecto a las cuentas maestras de recaudo aperturadas por las EPS a nombre de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES-, en las condiciones establecidas en los artículos 2.6.4.2.1.21 y 2.6.4.2.1.32 del Decreto 780 de 2016 -Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social-, se debe indicar que estas tienen por objeto recibir las cotizaciones de los afiliados al régimen contributivo en salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993."*

Y concluye:

*"De esta manera, es claro que las cotizaciones recaudadas en las cuentas maestras de recaudo son del SGSSS cuyos recursos son administrados por la ADRES, los cuales son inembargables, tal como dispone el artículo 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016, así:*

*"ARTICULO 2.6.4.1.4. Inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud. Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo".*



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Despacho del Contralor General*

La Superintendencia Financiera en la Circular 65 de 9 de octubre de 2018 estableció:

*"En atención a la Circular No. 14 del 8 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación y con el propósito de que se dé estricto cumplimiento al marco normativo vigente en materia de bienes inembargables, se les recuerda a las entidades que:*

*Conforme a lo previsto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política; 594 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso); 19 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); 91 de la Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones); 9, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993; 8 del Decreto 050 de 2003; 25 de la Ley 1751 de 2015; 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016; y demás normas concordantes, son inembargables y no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente:*

*• Los recursos del Sistema de Seguridad Social, entre estos los que administra la Entidad Administradora de los Recursos de Seguridad Social en Salud – ADRES, los ingresos por cotizaciones que recauden las EPS y los recursos públicos que financien la salud; (...)"*

Con fundamento en la normatividad referida, el Contralor General de la República:

**Primero. REITERA** la posición institucional trazada mediante circular 1458911 del 13 de Julio de 2012.

**Segundo. ORDENA** a los Contralores Delegados, Gerentes Departamentales y directivos de la Contraloría General de la República que, en virtud de sus competencias tengan conocimiento de actos violatorios de la condición de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, tramitar ante las instancias pertinentes las acciones penales, disciplinarias o fiscales que se deriven de tales hechos.

**Tercero. EXHORTA** a las entidades bancarias en general a abstenerse de tramitar embargos de cuentas que contengan recursos del SGSSS, so pena del inicio de las acciones penales o sancionatorias administrativas a que haya lugar.

  
CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE  
Contralor General de la República

Aprobó: Ricardo Rodríguez Yee- Vicecontralor General de la República

Proyecto: Julio César Cárdenas Uribe- Contralor Delegado para el sector Social

Revisó: Julián Martínez Ruiz- Director Oficina Jurídica



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

URGENTE

**Asunto:** Consulta sobre inembargabilidad recursos de la salud – Radicado No 201742302540812

Respetada señora:

Hemos recibido su comunicación, en donde consulta acerca de la inembargabilidad de los recursos de la salud con relación a la aplicación del numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso-CGP, particularmente relacionada con que: *“COOMEVA EPS S.A. viene siendo notificada de varias ordenes (sic) de embargo en las cuales los Jueces de la República se vienen apoyando de este numeral tercero para solicitar la cautela de la tercera parte de recursos que se destinan al Sistema General de Seguridad Social en Salud con los cuales se financia la atención en Salud de los usuarios afiliados a la EPS, lo cual, consideramos, vulnera flagrantemente lo preceptuado tanto en el numeral primero de la misma norma, como lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015”*. Para lo cual realiza las siguientes preguntas:

1. *“Conceptuar sobre si la Salud se concibe como un Servicio Público, o si, por el contrario, está es concebida como un Derecho Público Fundamental diferencial en cuanto a lo que se refiere a la aplicación del artículo 594 del Código General del Proceso, numerales 1 y 3.*
2. *Conceptuar si los bienes, rentas y; recursos del SGSSS son en su totalidad inembargables, conforme lo consagrado en el artículo 25 (Ley 1751 de 2015).*
3. *Aclarar si la embargabilidad de que trata el numeral tercero del artículo 594 del Código General del Proceso, aplica para los recursos del SGSSS, con los que se financia la atención en Salud de los Usuarios afiliados a las EPS.*
4. *Conceptuar si los “bienes y recursos” de que trata el numeral primero del artículo 594 del Código General del Proceso, son considerados como bienes ajenos a los que establece el numeral tercero, del mismo código, al hablar de bienes destinados a un servicio público.”*

Al respecto, nos permitimos señalar lo siguiente:

La inembargabilidad de los recursos públicos que financian la Salud ha sido protegida por abundante normativa. A nivel Constitucional, ello es fundamentado en los artículos 63 y 48 Superiores.<sup>1</sup> Por otra parte, en la regulación de rango legal tenemos su protección en las siguientes disposiciones:

<sup>1</sup> *“ARTICULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”*

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 2 de 8

El Código General del Proceso- CGP, Ley 1564 de 2012, establece en su artículo 594, lo siguiente:

**“Artículo 594. Bienes inembargables.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.

(...)

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Quando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(...)

**Parágrafo.** 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**

**\*ARTICULO 48.** Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 3 de 8

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."

Así mismo, la Ley 100 de 1993<sup>2</sup>, estableció en su artículo 9, lo siguiente: "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella."

Al igual que, el artículo 182 ibidem:

"ARTICULO. 182.-De los ingresos de las entidades promotoras de salud. Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud.(...)"

PARAGRAFO. 1º-Las entidades promotoras de salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema de cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad." (resaltos fuera de texto)

Por su parte, la Ley 1751 de 2015<sup>3</sup>, en su artículo 25 que establece: "Destinación e inembargabilidad de los recursos. 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."

Así como el Decreto 1068 de 2015<sup>4</sup>, artículos 2.6.6.1. y subsiguientes:

"ARTÍCULO 2.6.6.1. Inembargabilidad recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo. En los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de Caja con los

<sup>2</sup> "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones"

<sup>3</sup> "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones."

<sup>4</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 4 de 8

demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores.

(Artículo 1 del Decreto 1101 de 2007)

**ARTÍCULO 2.6.6.2. Obligatoriedad tramite de desembargo.** Los recursos que se manejan en cuentas maestras separadas para el recaudo y gasto y demás cuentas en los que se encuentren depositados los recursos de transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, y las cuentas de las Entidades Territoriales en que manejan recursos de destinación social constitucional, son inembargables en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en la Ley 715 de 2001 y las demás disposiciones que regulan la materia.

En caso de que se llegare a efectuar un embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones el servidor público, que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales por concepto de participación para educación, participación para salud y para participación para propósito general, está obligado a efectuar los trámites, dentro de los tres días siguientes a su recibo, para solicitar su desembargo.

(Artículo 2 del Decreto 1101 de 2007)(...)” (resaltos fuera de texto)

Adicionalmente, la Corte Constitucional en las **Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, ha considerado que dicho principio de inembargabilidad tiene unas excepciones a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.**

De igual forma, éste Ministerio mediante la Circular Externa 024 de 25 de abril de 2016, dirigida a todas las entidades destinatarias de recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud-SGSS, estableció el deber de dichas entidades de proteger tales recursos, empleando los mecanismos legales para su defensa en sede jurisdiccional frente a medidas cautelares decretadas sobre recursos públicos de la salud de carácter inembargable. De la que nos permitimos transcribir el punto III, que específicamente está relacionado con su situación en particular:

“II. De la inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud a la luz de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud y del análisis de constitucionalidad sobre el particular, efectuado por la Corte Constitucional de la Sentencia C 313 de 2014.

La Ley 1751 de 2015, estatutaria en la materia de salud, al tenor de su artículo 25 establece que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, cuentan con una destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 5 de 8

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones y específicamente, respeto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental.

Igualmente, estableció que para el evento en que la regla que estipula la inembargabilidad, choque con otros mandatos, habrá lugar a la aplicación de las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.

En ese sentido, dispuso que la aplicación del enunciado de la inembargabilidad deberá estar en consonancia con lo que ha definido en la jurisprudencia. Particularmente, trajo allí a colación la Sentencia C 1154 de 2008, donde estudio la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto Ley 828 de 2008, a cuyo tenor se prevé la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, concluyendo:

**"(...) que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala:**

**"(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros.**

*Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas, sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...)"*

*"(...) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)" (negritas fuera de texto)*

### Respuesta a pregunta 1

La salud no solamente se concibe como un servicio público (Art 49<sup>5</sup> de la Constitución Política), sino como un derecho fundamental, así se ha establecido por el ordenamiento jurídico, como por la jurisprudencia constitucional, ambas concepciones en la actualidad no son objeto de discusión. Ahora bien, en lo que se refiere a la aplicación del artículo 594 del CGP, en su numeral 1, encontramos un principio o regla general de inembargabilidad sobre los recursos de la seguridad social, que emana del artículo 48 constitucional.

<sup>5</sup> **ARTICULO 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 6 de 8

Por otra parte, el numeral 3 del artículo en comento, establece una diferencia procedimental para el embargo de **bienes** destinados a un servicio público. Cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas, son inembargables, pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Por el contrario, cuando el servicio público lo presten particulares, como el caso de la entidad consultante, podrán embargarse los **bienes** destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzcan y el secuestro se practicará como el de empresas industriales, cabe anotar que, aquí se está haciendo referencia a recursos propios de la EPS, en ningún momento, a los recursos del SGSSS, que como ya se manifestó son inembargables de acuerdo con numeral 1 del mismo artículo en estudio.

### Respuesta a pregunta 2

Como ya se manifestó en la normativa y jurisprudencia anotada en lo precedente, **en principio, los recursos destinados a la salud son inembargables en su totalidad**, sean cotizaciones, cuotas moderadoras, copagos, Unidades de Pago por Capitalización-UPC, entre otros, en resumen, todo recurso público parafiscal con destinación específica dirigido a atender la salud.

Pero a pesar de esta máxima general, tampoco puede el legislador permitir inseguridad jurídica, así lo ha reconocido la Honorable Corte Constitucional, se reitera, en las Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, cuando consideró que dicho principio de inembargabilidad tiene unas excepciones a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. y el no pago de los créditos.

### Respuesta a pregunta 3

Cuando el numeral tercero del artículo 594 del CGP hace referencia a que se pueden embargar los ingresos brutos de la entidad particular que presta el servicio público, de salud en el caso nuestro, se está haciendo referencia, pero a los recursos de la entidad particular, no de recursos del SGSSS, los cuales como ese mismo artículo prevé, en su numeral 1, son inembargables.

Con respecto a esta pregunta, resulta relevante recordar que los recursos públicos que están destinados a atender la salud, no se pueden confundir con el patrimonio propio de la respectiva Entidad Promotora de Salud-EPS, por eso, deben manejarse en cuentas separadas o

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 7 de 8

independientes por las EPS de acuerdo al artículo 182 de la Ley 100 de 1993. Cuestión que se considera también, en la Circular 024 de 2016, así:

*"La Ley 100 de 1993, mediante la que se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 182 señala que las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud EPS, pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48, constitucional, ya citado y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias de las respectiva EPS, denominadas en el Régimen Contributivo, cuentas maestras ( artículo 5 del Decreto 4023 de 2011).*

*El mismo carácter de destinación específica y consecuente inembargabilidad, ostentan los recursos de la Unidad de Pago por Capitación-UPC, que igualmente ingresan a las cuentas maestras de la EPS."*

#### **Respuesta a pregunta 4**

Sí, precisamente esta pregunta asume lo que ya se ha dejado establecido en las anteriores respuestas. Los "bienes y recursos" de que trata el numeral 1 del artículo 594 del CGP son los recursos del SGSSS, que están en cabeza de una entidad pública o en una EPS. Sin embargo, debe tenerse presente que, cuando los recursos de la salud son administrados por una EPS, estos no se hacen parte del patrimonio propio de esa entidad, ni pierden su carácter de inembargables.

En cambio, el inciso 2, del numeral 3, del artículo 594 del CGP, hace referencia a los recursos y bienes de propiedad de la entidad particular que presta el servicio público, es decir, no hace relación a los recursos del SGSSS.

En conclusión, en efecto, la salud es un servicio público y un derecho fundamental de los ciudadanos, de tal importancia, que el Constituyente, el legislador y la jurisprudencia han protegido sus recursos con el principio de inembargabilidad. Pero, este principio tiene unas excepciones que ya se estudiaron en este concepto.

Finalmente, no sobra recordar que, es el Juez de cada caso en específico, quien debe estudiar o establecer si los recursos tienen el carácter de inembargable o no, ya que el Juez de la causa es el único que puede decretar y practicar medidas cautelares, como en el caso consultado, la de embargo, es él quien puede ejecutar a la entidad deudora, y son las partes dentro del proceso

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - [www.minsalud.gov.co](http://www.minsalud.gov.co)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 8 de 8

determinado quienes pueden pedir y fundamentar las mismas de acuerdo con lo que consideren pertinente. **Con respecto a este punto, es necesario recordar lo previsto por el parágrafo del mismo artículo 594 ibidem, si la EPS considera que la medida de embargo fue decretada sobre recursos del SGSSS, por tanto, inembargables, debe realizar todo el trámite procesal pertinente para lograr su pronto desembargo. También es de recordar que este Ministerio impartió instrucciones, en este mismo sentido, mediante la Circular Externa 024 de 2016.**

El anterior concepto tiene los efectos determinados en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido en su Título II, por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

**KIMBERLY ZAMBRANO GRANADOS**

Subdirectora de Asuntos Normativos

Dirección Jurídica

Elaboró: Julie Carolina A

Revisó/ Aprobó: E Morales

C:\Users\emoralesg\Documents\julie-armenta\inembargabilidad recursos SGSS- servicio público (002) (1) (1).docx

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co

Responder a todos  Eliminar  No deseado Bloquear ...

48

**RECURSO DE REPOSICIÓN Y SUBSIDIO APELACIÓN MEDIDAS CAUTELARES- Ejecutivo Singular FUNDACIÓN CARDIOINFANTIL -INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA Radicado: 2019-524**

RECURSO CONTRAM MEDID...  
416 KB

CIRCULAR 01\_2020.PDF.pdf  
1 MB

Mostrar los 3 datos adjuntos (2 MB) Descargar todo Guardar todo en OneDrive - Consejo Superior de la Judicatura

Señor.-

**JUZGADO 21 CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C**

**E. S. D.**

**PROCESO: EJECUTIVO SINGULAR FUNDACIÓN CARIOINFANTIL-  
INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA CONTRA COOMEVA EPS S.A.  
RADICADO No. 2019-524**

**REFERENCIA: RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN EN  
CONTRA DE AUTO QUE DECRETA LAS MEDIDAS CAUTELARES-**

**JUAN PABLO CUETO ESTRADA**, mayor de edad, domiciliado en esta ciudad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. 1.042.996.904 expedida en Sabanalarga – Atlántico y titular de la T.P. No 186.828 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en calidad de apoderado especial de **COOMEVA EPS. S.A.**, conforme a poder de mensajes de datos, dentro del término otorgado por la ley con el debido respeto me permito INTERPONER ante este despacho, **RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN EN CONTRA DEL AUTO DE FECHA 19 DE FEBRERO DE 2020 EL CUAL DECRETA LAS MEDIDAS CAUTELARES DE EMBARGO A FAVOR DE LA DEMANDANTE**, según lo revisado en página de rama judicial.

Délese trámite al presente memorial en los términos del artículo 9 Parágrafo del Decreto 806 de 2020, que indica lo siguiente: *“Cuando parte acredite haber enviado un escrito del cual deba correrse traslado a los demás sujetos procesales, mediante la remisión de la copia por un canal digital, se prescindirá del traslado por secretaría, el cual se entenderá realizado a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente”*. Como quiera que el presente memorial y sus anexos fue comunicado a los demás sujetos procesales.

**JUAN PABLO CUETO ESTRADA  
APODERADO COOMEVA EPS  
3043893989**

De: CorreoInstitucionalEPS <correoInstitucionaleps@coomeva.com.co>

Enviado: jueves, 17 de septiembre de 2020 3:47 p. m.

Para: juanpablocuetoestrada@hotmail.com <juanpablocuetoestrada@hotmail.com>

Cc: Juan Pablo Cueto Estrada <juanp\_cueto@coomeva.com.co>

Asunto: Poder Especial Ejecutivo Singular FUNDACIÓN CARDIOINFANTIL -INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA

Señores:

**JUZGADO VENTIUNO CIVIL DEL CIRCUITO  
BOGOTÁ D.C**

**E. S. D.**

**Ref.- Ejecutivo Singular**

**Demandante: FUNDACIÓN CARDIOINFANTIL -INSTITUTO DE CARDIOLOGÍA**

Small vertical mark on the left side.

Small vertical mark on the right side.



Small vertical mark on the left side.

Small vertical mark on the left side.



Small vertical mark on the right side.

Small vertical mark on the right side.

Small vertical mark on the right side.

Small vertical mark on the left side.

**PROCESO N° 11001 31 03 021 2019 00524 00**

Dando cumplimiento a lo ordenado en auto de fecha 13 de enero de los corrientes, obrante a folio 413 del cuaderno principal, en la fecha **27 de enero de 2021** y a la hora de las **8:00 a.m.**, se fijó en lista el presente proceso por el término legal conforme al art 319 del C.G. del P., para efectos del traslado del anterior recurso de reposición que empieza a correr el **28 de enero de 2021** y vence **(1) de febrero de 2021**.

Dejo constancia al Despacho que no se fijó anteriormente el anterior recurso teniendo en cuenta lo ordenado en el parágrafo del artículo 9° del Decreto Legislativo 806 de 2020, como quiera que a folios 49 al 56, el extremo actor se pronunció frente al mismo:

*“PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> Cuando una parte acredite haber enviado un escrito del cual deba correrse traslado a los demás sujetos procesales, mediante la remisión de la copia por un canal digital, se prescindirá del traslado por Secretaría, el cual se entenderá realizado a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente.” Sic. Lo anterior para los fines pertinentes.*

**El Secretario,**

  
**OSCAR ENRIQUE ESCOBAR ESPINOSA**

