

RAD. 680013103006 2022 00167 00- EJECUTIVO_ HOSPITAL CARDIOVASCULAR DE CUNDINAMARCA NIT 830.104.276 -ACUMULADA- CONTRA COOSALUD EPS S.A._RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION CONTRA AUTO CALENDADO 11 DE OCTUBRE DE 2022 MEDIDAS CAUTELARES

Adriana Maria Ortiz Rios <aortiz@coosalud.com>

Vie 25/11/2022 2:56 PM

Para: Juzgado 06 Civil Circuito - Santander - Bucaramanga <j06ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co>

📎 3 archivos adjuntos (17 MB)

RECURSO DE RESPOCION Y SUBSIDIO APELACION CONTRA AUTO MEDIDAS.pdf; OneDrive_1_25-11-2022.zip; PODER_HOSPITAL CARDIOVASCULAR DE CUNDINAMARCA S.A..pdf;

Doctor,

EDGARDO CAMACHO ALVAREZ

JUEZ SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA

E. S. D.

| | |
|--------------------|--|
| ASUNTO: | RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION CONTRA AUTO CALENDADO 11 DE OCTUBRE DE 2022 POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES |
| REFERENCIA: | PROCESO EJECUTIVO DE MAYOR CUANTIA |
| DEMANDANTE: | HOSPITAL CARDIOVASCULAR DE CUNDINAMARCA NIT 830.104.276 |
| DEMANDADO: | COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A NIT. No. 900.226.715-3 |
| RADICADO: | 2022-00167-00 |

ADRIANA MARIA ORTIZ RIOS, abogada en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía No. 37.671.448, portadora de la Tarjeta Profesional No. 209.885 del C. S. de la J., con correo electrónico aortiz@coosalud.com, actuando en calidad de apoderada judicial de la demandada **COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A NIT. No. 900.226.715-3** de conformidad con el poder conferido allegado al expediente; de forma comedida y respetuosa, estando dentro de los términos de ley, comparezco ante su Despacho para formular **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN**, contra el auto de fecha 11 de octubre de 2022, el cual fue notificado personalmente por la parte demandante a través de correo electrónico el pasado 21 de noviembre de 2022, a través del cual se ordenó el **DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES DE SUMAS DE DINERO** en contra de la entidad **COOSALUD EPS S.A** de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 321 del C.G.P

Cordialmente,

ADRIANA MARIA ORTIZ RIOS

Asesora Jurídica Santander

(7)6433344 Ext. 14005 - Cel. 316 449 4695

Avenida Gonzalez Valencia 48-14

Bucaramanga, Colombia

aortiz@coosalud.com



www.coosalud.com /  018000515611
Línea de atención permanente



UNA EMPRESA CREADORA
DE VALOR

MEJOR MODELO
SOLIDARIO

UNA EMPRESA
SALUDABLE

MEJOR LUGAR PARA
TRABAJAR

UNA EMPRESA
INNOVADORA

Doctor,
EDGARDO CAMACHO ALVAREZ
JUEZ SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA
E. S. D.

| | |
|--------------------|--|
| ASUNTO: | RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION CONTRA AUTO CALENDADO 11 DE OCTUBRE DE 2022 POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES |
| REFERENCIA: | PROCESO EJECUTIVO DE MAYOR CUANTIA |
| DEMANDANTE: | HOSPITAL CARDIOVASCULAR DE CUNDINAMARCA NIT 830.104.276 |
| DEMANDADO: | COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A NIT. No. 900.226.715-3 |
| RADICADO: | 2022-00167-00 |

ADRIANA MARIA ORTIZ RIOS, abogada en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía No. 37.671.448, portadora de la Tarjeta Profesional No. 209.885 del C. S. de la J., con correo electrónico aortiz@coosalud.com, actuando en calidad de apoderada judicial de la demandada **COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A NIT. No. 900.226.715-3** de conformidad con el poder conferido allegado al expediente; de forma comedida y respetuosa, estando dentro de los términos de ley, comparezco ante su Despacho para formular **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN**, contra el auto de fecha 11 de octubre de 2022, el cual fue notificado personalmente por la parte demandante a través de correo electrónico el pasado 21 de noviembre de 2022, a través del cual se ordenó el **DECRETO DE MEDIDAS CAUTELARES DE SUMAS DE DINERO** en contra de la entidad **COOSALUD EPS S.A** de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 321 del C.G.P. En los siguientes términos:

CONSIDERACIONES PREVIAS

Mediante la providencia calendada 11 de octubre de 2022, el Despacho decretó lo siguiente:

" 1.2. Corolario de lo anteriormente expuesto, se dispondrá oficiarle a la Adres en los términos del párrafo del artículo 594 del C.G.P. para que haga efectivas las siguientes medidas: i. el embargo y retención de los dineros sobre el beneficio o margen de utilidad de la remuneración que recibe Coosalud EPS SAS a través de las UPC, una vez hechas las deducciones o compensaciones de ley, incluidos dentro de los gastos administrativos, por ser estos los dineros sobre los cuales puede recaer la medida cautelar, advirtiéndole igualmente que los valores aquí cobrados tienen como causa la falta de pago de facturas expedidas por la I.P.S. demandante con ocasión de la prestación del servicio de salud en favor de los afiliados a la E.P.S. demandada; ii. Debe congelar los recursos objeto de la medida y hasta el monto de \$9.435.000.000, en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produzca el débito, advirtiéndole que los dineros solo se pondrán a disposición del juzgado cuando quede en firme la sentencia o decisión que ponga fin al proceso, previa orden del juzgado

#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



2. Decretar el embargo y retención de los dineros depositados o que se llegaren a depositar por concepto de créditos y/o títulos que bajo cualquier concepto financiero existan por la demandada Coosalud EPS SA en las siguientes entidades:

- Banco Davivienda, Cuenta de Ahorros No. 057700128044.
- Banco Davivienda, Cuenta de Ahorros No. 057700128051.
- Banco Davivienda, en Cuentas Maestras que existan.
- Bancolombia, en Cuentas Maestras que existan.
- Banco de Bogotá, en Cuentas Maestras que existan.”

Ahora bien, en ejercicio del párrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2012; me permito poner a su consideración que estos recursos son inembargables de conformidad con los fundamentos jurídicos que a continuación se explican:

Aclarando al despacho que **COOSALUD EPS S.A**, no recibe por mandato legal recursos distintos a los dados para la sostenibilidad de nuestro sistema de salud por parte del Ministerio de Salud.

“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.”

Tomando en consideración lo anterior, el decreto de medidas cautelares efectuado por este Despacho ha desconocido los pronunciamientos con relación a la materia, que claramente han establecido que estos recursos son **INEMBARGABLES**.

I. Inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud, prevista en normas de orden constitucional y legal.



La inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud encuentra fundamento en la Constitución Política, la normativa legal, la jurisprudencia de las altas cortes y las circulares que sobre el particular han sido proferidas por los organismos de vigilancia y control, como es lo propio de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, así:

— La Constitución Política en su artículo 63 establece la cláusula general de inembargabilidad y particularmente, en el artículo 48 *ibidem*, dispone: "(...) No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella (...)".

— 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 general 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 la respectiva EPS, denominadas en el régimen contributivo, cuentas maestras (artículo 5º 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 las EPS.

— El Decreto Extraordinario 111 de 1996 "por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto", en su artículo 19, se pronuncia sobre la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el presupuesto general de la nación y en su Decreto Reglamentario 1101 de 2007, puntualiza que los recursos del sistema general de participaciones, dada su destinación social constitucional (entre otros para salud), no pueden ser objeto de medida de tal naturaleza, previendo a los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre los mismos.

— La Ley 715 de 2001, contentiva de normas orgánicas en materia de competencias y recursos, entre otros, para salud, en su artículo 91 estatuye que por su destinación social constitucional, los recursos del sistema general de participaciones allí regulados, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, previsión que fue reiterada por el artículo 21 del Decreto-Ley 28 de 2008.

— La Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, en su artículo 25, reitera el carácter de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y que no pueden ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.

II. Inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud, conforme con las directrices impartidas por los órganos de control.

La Procuraduría General de la Nación, en la Circular Unificada 34, instó a las autoridades para que, en materia de embargos, den aplicación a la normatividad y jurisprudencia de las Altas Cortes que regulan lo relacionado con la inembargabilidad de los recursos provenientes, entre otros, del sistema general de participaciones, de cuyos componentes hacen parte recursos para el sector salud.



A su vez, la Contraloría General de la República mediante circular emitida el 13 de julio de 2012, en su literal c, estableció el marco normativo sobre la inembargabilidad de los recursos que financian el régimen subsidiado de salud.

III. 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 en la Sentencia C 313 de 2014.

La Ley 1751 de 2015, estatutaria en 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.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 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, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blindada 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 estudió 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 (…)”. (Negrillas fuera de texto).

IV. Doctrina constitucional frente al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados entre otros, a salud.

La Corte Constitucional en sentencias como la C 1154 de 2008 y C 539 de 2010, al ponderar el postulado de la inembargabilidad del sistema general de participaciones con otros mandatos y

#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



garantías también de rango constitucional, ha considerado que el mismo no opera como una regla sino como un principio y que por ende, no tiene carácter absoluto, es decir, que admite 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.

No obstante lo anterior, en la referida Sentencia C 539 de 2010 y bajo el entendido que lo pretendido por el accionante en tal oportunidad, era que la excepción de las acreencias de carácter laboral, se extendiera a las obligaciones derivadas de contratos de prestación de servicios relacionados con los objetivos perseguidos con los recursos materia de inembargabilidad, el Alto Tribunal también precisó que tratándose del cobro de obligaciones no laborales, una vez transcurrido el término de inejecutabilidad se podrían iniciar procesos ejecutivos con medidas cautelares, pero que en todo caso, estas debían recaer primero sobre el rubro presupuestal destinado al pago de sentencias y conciliaciones y que de no ser suficientes, podrán recaer sobre los ingresos corrientes de libre destinación.

También dejó establecido frente al artículo 21 del Decreto 828 de 2003 y la regla general de inembargabilidad allí contenida, que dicha corporación ya se había pronunciado declarando su constitucionalidad condicionada únicamente al “pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia”.

V. Controles fijados por el legislador sobre el decreto y práctica de medidas cautelares a recursos inembargables.

La Ley 1564 de 2012 mediante la que se expidió el Código General del Proceso, al tenor de su artículo 594 se pronunció sobre los bienes inembargables, contemplando como tales según su numeral 1º “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”.

Partiendo de tal principio (inembargabilidad), dicha disposición también contempló claros deberes para las autoridades que intervienen en la actuación donde se solicitan medidas cautelares sobre bienes considerados inembargables, que se resumen, así: i) Las autoridades judiciales o administrativas que tengan en su conocimiento procesos en los que se soliciten medidas cautelares sobre bienes considerados inembargables, en caso de decretarlas, deberán sustentar la procedencia de la excepción a la regla de inembargabilidad. ii) Las entidades responsables de dar cumplimiento a las órdenes de embargo se abstendrán de cumplirlas si no se les indica el fundamento de la excepción, y en tal caso, deberán informar sobre el no acatamiento de la medida, en respuesta a lo cual, la autoridad que la decretó deberá pronunciarse sobre si procede alguna de las excepciones.

Del contenido de la precitada norma se colige que el legislador efectuó un ejercicio de balance constitucional teniendo en cuenta, de un lado, el principio de inembargabilidad como instrumento para el cumplimiento de los fines del Estado, y de otro, la adopción de las medidas cautelares como garantía del cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo del deudor, arrojando como resultado, una norma que mantiene la potestad para el operador jurídico de decretar embargos sobre recursos

#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



inembargables, siempre que se configuren los presupuestos legales para el efecto y sobre la base de sustentación de la medida tanto en la providencia, como en la comunicación que solicita darle cumplimiento

CASO CONCRETO

- Naturaleza jurídica de la E.P.S

COOSALUD EPS S.A. es una Empresa promotora de Salud de los regímenes Contributivo y Subsidiado de tal manera que tiene por objeto la administración de servicios de salud, como servicio público a cargo del estado; su régimen presupuestal es el que se prevé, en función de su especialidad, en la ley orgánica del presupuesto y recibe transferencias directas de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, conforme al artículo 123 del Decreto 111 de 1996.

- Inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.

El artículo 47 de la Ley 715 de 2001, establece que los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud se destinan a financiar los gastos en salud, y uno de sus componentes es la prestación de servicios a la población pobre no asegurada. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1122 de 2007, la contratación de servicios de salud por parte de las Entidades Territoriales para la población pobre, solo se hace directamente a través de las Empresas Sociales del Estado. La Ley 715 de 2001 en su artículo 91 señala que: "(...) *Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de Caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, estos recursos **no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.***"

La Constitución Política, en su artículo 63 dispone que, "*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.***"

Por su parte el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 señala que, "*Son **inembargables** las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes que la conforman (...) Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta*".

De igual manera el Decreto 1101 de 2007, estableció en su Artículo Primero que "*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 demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores.*"

Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia: Ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio

#PasateACoosalud



constitucional pues surge como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquellas a fines no previstos en el presupuesto nacional.

Por último, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 establece que: *"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"*.

- Inembargabilidad de recursos de salud

Mi representada coadministra los recursos de la salud, que le son girados por el Ministerio de Salud y entes territoriales, estos recursos son indispensables para garantizar los insumos, medicamentos y pago de honorarios de los profesionales de la salud que brindan la atención de estas personas. Estos recursos son inembargables conforme el Decreto 050 de 2003, por medio del cual se adoptan medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que en su artículo 8º dispuso: **"INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO. Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo"**.

Lo anterior siendo extensivo para los recursos del régimen contributivo, como quiera que dichos recursos también son inembargables por tratarse de recursos públicos destinados a la seguridad social.

- Inembargabilidad de copagos, cuotas moderadoras y otros.

La Corte Constitucional en Sentencia No SU-480 de 1997, estableció que: *"El Sistema General de Seguridad Social en Salud se puede considerar mixto y que sus recursos tienen el carácter de parafiscal. Las cotizaciones que hacen los usuarios del Sistema de Salud, al igual que toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del Presupuesto Nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de Solidaridad y Garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el Presupuesto Nacional o de Entidades Territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado."*

Si los aportes del Presupuesto Nacional y las cuotas de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. Por lo tanto, no le son aplicables las normas



orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud.

En la citada sentencia citada, la H. Corte Constitucional señala en términos generales que: "(...) lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la Seguridad Social. Recursos que tienen el carácter parafiscal.

Estos son recursos públicos que pertenecen al Estado y que se invierten exclusivamente en beneficio de un grupo, gremio o sector que los tributa."

Con base en dicha Sentencia se ha reiterado el principio de la inembargabilidad cuyo sustento constitucional es la protección de los recursos y bienes del Estado y la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y en general el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales.

Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

- Inembargabilidad de excedentes de aportes patronales.

El artículo 3 de la Ley 1797 de 2016 establece que: "(...) Los recursos excedentes no utilizados para el saneamiento de aportes patronales, se destinarán al pago de los servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. El giro se hará directamente a los prestadores de servicios de salud. (...)." **Circular del 014 08 de Junio de 2018.**

La cual dispone entre otras estas disposiciones:

DISPONE:

PRIMERO: ASIGNAR a los procuradores judiciales para los asuntos laborales, civiles y administrativos con el fin de que hagan parte de los procesos judiciales en los que se decreten medidas de embargo sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud administrados por la ADRES, en atención a lo preceptuado respecto a su carácter inembargable en los casos de titularidad del Sistema y no de los ejecutados. Lo anterior en forma oficiosa o a solicitud de parte.



SEGUNDO: REALIZAR las acciones preventivas y de control de gestión, de intervención y disciplinarias que estimen pertinentes para proteger los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en concordancia con sus competencias constitucionales y legales consagradas en el Decreto Ley 262 de 2000 Artículos 37, 38, 44, 45 y 48. Sin perjuicio, de las agencias especiales que les asigne el Procurador General de la Nación y de las facultades que consagra el artículo 46 del Código General del Proceso, que determina la calidad de los agentes del Ministerio Público, como sujetos procesales especiales.

TERCERO: EXHORTAR a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS, 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 de una parte y de otra la prestación del servicio de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para los habitantes del territorio nacional, toda vez que decretar órdenes de embargos contra estos recursos, en especial, los depositados en las cuentas maestras de recaudo aperturadas por las Entidades Promotoras de Salud, desconoce la posibilidad de prestar servicios de salud a afiliados de las demás EPS contra las que no recae medida, como quiera que se afectan los recursos del SGSSS administrados por la ADRES, parte de los cuales son direccionados a estas.

CUARTO: VERIFICAR en cada caso particular, que los jueces y autoridades administrativas den cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 594 del Código General del Proceso, en concordancia con lo establecido mediante la sentencia C-1154 de 2008.

QUINTO: PREVENIR a los señores Jueces de la República que, afectar el principio de inembargabilidad al que se refiere las normas citadas, puede generar investigaciones en el Consejo Superior de la Judicatura.

SEXTO: EXHORTAR a la Superintendencia Financiera, para que solicite a las Entidades Bancarias advertir a los operadores judiciales cuando la medida de embargo vaya a afectar cuentas Inembargables de recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

SÉPTIMO: La presente circular rige desde la fecha de su expedición.


JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Viceprocurador General de la Nación,
con funciones de Procurador General de la Nación



#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



- **Circular 019 de 2005.**

Adicional a lo señalado, la Procuraduría General de la Nación mediante Circular 019 de 2005, dispuso: *"instar a los señores Jueces de la República, competentes para la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos en contra de las personas jurídicas de derecho público, la Nación y entidades territoriales, al acatamiento de las normas relacionadas con el embargo de recursos públicos, en concordancia con lo establecido en los pronunciamientos jurisprudenciales de las altas cortes".*

- **Directiva N° 22 de Abril de 2010.**

Así mismo la Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva No. 22 de Abril de 2010, dirigida a entidades públicas del orden nacional y territorial, superintendencia financiera, jueces de la república y la red bancaria, en la cual se pronuncia sobre la **inembargabilidad de los recursos destinados al sistema de seguridad social**, de las rentas incorporadas al presupuesto general de la nación y los recursos del sistema general de participaciones – SGP., reiterando a los servidores públicos que deben tener en cuenta lo establecido en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, que prevé sobre las consecuencias en el incumplimiento de los deberes, lo cual constituye **FALTA GRAVÍSIMA**, sancionable hasta con la destitución del funcionario del respectivo cargo y a los señores Jueces de la República, que se solicitará investigación al Consejo Superior de la Judicatura por transgredir el principio de inembargabilidad a que se refieren las normas citadas y la presente Directiva.

- **Circular Externa N° 019 del 10 de Mayo de 2012**

La Superintendencia Financiera de Colombia, expidió la Circular Externa 019 de 2012, en la cual impartió instrucciones relacionadas con el procedimiento a seguir en caso de que las entidades bancarias reciban órdenes de embargo sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones -SGP-, regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables.

- **Circular del 09 de Julio de 2012.**

A su vez, la Presidencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Circular de fecha 09 de julio de 2012, les solicitó a los señores Jueces de la República el cumplimiento de la Circular Externa 019 de 2012, de la Superintendencia Financiera de Colombia, en aras de la colaboración armónica entre entidades públicas para la realización de sus fines.

- **Concepto Jurídico 201511202106131.**

El Ministerio de Salud en Concepto del 10 de diciembre de 2015 explica que los recursos de las instituciones de la seguridad social no pueden destinarse a fines diferentes a ella, esto es, exclusivamente a la prestación de servicios de salud mediante la conformación de la UPC, para financiar el plan obligatorio de salud tanto del régimen contributivo como del subsidiado.



Aunado a lo anterior, en su pronunciamiento más reciente, la **CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA** a través de la Circular 001 de 2020 ha reiterado la posición respecto a la **INEMBARGABILIDAD** de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

Despacho del Contralor General

80110-
Bogotá, D.C.,

Contraloría General de la República : SGD 24-01-2020 16:03
Al Contratar Cite Este No.: 2020EE0007282 Folio 4 Anex 0 FA.0
ORIGEN 00110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS FELIPE
CERDOSA LARRABTE
DESTINO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
ASUNTO REITERACIÓN CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA
CIRCULAR 01

2020EE0007282



CIRCULAR No. 001

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.

Bajo la misma cuerda, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CARTAGENA** en un pronunciamiento del pasado 2018, ha indicado con suficiencia los motivos por los cuales no es procedente acceder al decreto de medidas cautelares en contra de los recursos del sistema, en un proceso de conocimiento de este mismo despacho, el proveído puntualmente indica:

“ De los hechos de la demanda tanto la principal como la acumulada, se advierte que las obligaciones que se pretenden ejecutar son con ocasión al servicio de salud que presta la IPS Centro Médico Comfamiliar, dependencia de la demandada CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA Y BOLIVAR - COMFAMILIAR, la cual a través de aquella presta los servicios de salud a los usuarios afiliados al régimen subsidiado, e incluso la parte ejecutante al presentar las respectivas alzadas deja claro que las facturas presentadas para al cobro son con ocasión al suministro de medicamentos que realizaron las demandantes a dicha EPS-S, y fue en ésta referida dependencia donde fueron recibidas las mismas.

Se extrae entonces de tales fundamentos facticos, que la obligación objeto de ejecución judicial tiene origen en la prestación del servicio de salud y por ende se vincula directamente con recursos de la seguridad social, a los cuales le es aplicable no solo la inembargabilidad que se predica en la norma adjetiva contenida del art. artículo 594 núm. 1 del C. G. del P., sino también la establecida en el art. 25 de la Ley 1751 del 2.015.

Considera entonces esta instancia que deben ser refrendadas en esta Corporación las decisiones apeladas por las sociedades ejecutantes, muy a pesar de las apreciaciones expuestas al proponer las respectivas alzadas, pues como bien lo expone el Juez Primero Civil del Circuito de Cartagena, el art. 594 ejusdem por ser norma procesal es de orden público y de obligatorio cumplimiento, y la excepción a la inembargabilidad que pretende se aplique al presente caso al tildarse de que se trata de

#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



obligaciones claras, expresas y exigibles, existe la imposición normativa, arriba señalada, que expresamente establece la inembargabilidad de los recursos de la salud.

De tal manera que, puede concluirse que sobre los dineros y bienes sobre los que se pretende las cautelas, no puede recaer la medida cautelar, tal como lo sostuvo la primera instancia en los autos de fecha 1 de julio y 2 de noviembre 2.017.”

De igual forma, se debe acotar que en reciente pronunciamiento el Honorable Tribunal Superior de Cúcuta Sala Civil Familia, siendo magistrada la Dra. CONSTANZA FORERO NEIRA, en decisión proferida el día 08 de abril de 2022, dictada al interior del proceso No. 54405-3103-001-2014-00024-02 y Radicado Interno No. 2021-00349-02, en similar sentido sostuvo:

*“Acorde con lo anterior, la suscrita Magistrada en asunto como el que nos ocupa, **ha venido considerando** a la luz de los planteamientos legales y jurisprudenciales ya citados, procedente las medidas cautelares sobre recursos del sistema general de seguridad social en salud, en aquellos procesos en los que se persigue el pago de las obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos precisamente en cumplimiento de servicios de salud prestados, **por considerar que en tales eventos se configuraba una de las excepciones al principio de inembargabilidad de estos recursos, excepción a la que hemos venido haciendo alusión a lo largo de esta providencia. Precisamente en este caso, en que ECOOPSOS EPS pretende con la medida el pago de la sentencia judicial emitida dentro del proceso por servicios de salud prestados a los afiliados del Sistema de Seguridad Social en Salud***

***No obstante lo anterior, la suscrita Magistrada recoge dicha postura para atender el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional efectuado en la sentencia T-053-2022, con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos, en un asunto de similares contornos al que ahora nos ocupa,** en el que este alto Tribunal constitucional consideró, que la medida de embargo decretada por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, dentro del proceso ejecutivo adelantado en contra de Coomeva EPS, respecto de las sumas de dinero que a cualquier título y por todo concepto poseyera ésta última en una serie de entidades bancarias, y en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES, desconoce el precedente constitucional aplicable, al desatender las pautas fijadas por esa misma corporación, en tanto que impuso medidas cautelares a recursos de cotizaciones depositados en una cuenta maestra de recaudo, pese a que el decreto de cautelas judiciales sobre dichos rubros jamás ha sido reconocido dado que los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad definidas por la jurisprudencia constitucional.*

Importa recordar sobre este particular, que la ley 1753 de 20153, que creó a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– como entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, constituye la entidad a quien se le encomendó –entre otras funciones– administrar los recursos del Sistema, así como realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos. Y conforme al artículo 67 del mencionado estatuto, que dentro de los recursos que administra dicha entidad se encuentran las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS. Previendo el Decreto 2265 de 20174– en su artículo 2.6.4.2.1.2. que el recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las EPS ante la ADRES, cuenta que debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS.

Acerca de este tipo de recursos, correspondiente a los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, sostuvo la Corte en el pronunciamiento ya referido que “(i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.

De modo que, acogiendo íntegra y fielmente el precedente sentado por la Sala Plena de esta Corporación, de ninguna parte se extrae que los dineros producto del recaudo que adelantan las EPS en relación con los aportes al SGSSS hayan sido calificados como susceptibles de embargos, como equivocadamente lo asumió el juez accionado en el presente trámite...

Habiéndose precisado que los recursos del sistema general de seguridad social en salud que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, no resultan predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia, razón por la cual la medida decretada por la Juez de primera instancia respecto de los recursos que la Administradora del Sistema General de Seguridad Social en Salud deba girarle a la EPS Ecoopsos, debe revocarse por cuanto como fue explicado con suficiencia por la jurisprudencia en cita, no pueden ser objeto de embargo desde ningún punto de vista...”



#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



De otra arista, su señoría, en el caso que nos ocupa debe dársele aplicabilidad a lo dispuesto en la Sentencia T-053 de 2022, proferida por la Corte Constitucional el dieciocho (18) de febrero de dos mil veintidós (2022) Referencia: Expediente T-8.255.231 , esto es, atender *“que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente del servicio de salud y por ello estos no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios”*.

Decisión que se determinó al verificarse la desatención de *“las pautas fijadas por esa Corporación para exceptuar la inembargabilidad de los recursos del SGSSS. Primero, porque alteró las condiciones definidas en la actual jurisprudencia constitucional respecto de cuándo se pueden someter a embargo los recursos de la salud del SGP. Y, segundo, porque realizó una incorrecta interpretación del alcance del principio de inembargabilidad y sus excepciones, que le llevó a imponer extensivamente medidas cautelares a recursos de cotizaciones depositados en una cuenta maestra de recaudo, pese a que el decreto de cautelares judiciales sobre dichos rubros jamás ha sido reconocido por esta Corporación y las excepciones la inembargabilidad exigen una interpretación estricta y restrictiva, en tanto que implican la extraordinaria posibilidad de superponer otros principios y derechos por sobre el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud.*

Dejando de lado lo que ha venido sosteniendo la *“Sala Plena de la Corte Constitucional de manera reiterada y uniforme es que dichos aportes de los afiliados que reposan en las cuentas maestras de recaudo son recursos públicos, inembargables y de destinación específica, que no tienen la virtualidad de servir de prenda de los acreedores en tanto no pertenecen a la deudora, y que no pueden comprometerse para ningún fin distinto al de asegurar la prestación del servicio de salud –no sólo en lo referente al acto médico en sí, sino también en cuanto a las demás erogaciones necesarias para que el sistema opere y los derechos de los usuarios sean garantizados”*.

PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD

En virtud de lo ordenado por el Máximo Órgano de la Jurisdicción Constitucional, se le indicó al Consejo Superior de la Judicatura divulgar la sentencia entre los Despachos judiciales del país, con el fin de que los parámetros establecidos sean tomados en cuenta por los jueces de la República a la hora de resolver sobre la imposición de medidas cautelares respecto de recursos del SGSSS.

Lo anterior en los siguientes términos:

De la Jurisprudencia y los conceptos recientes respecto de la Inembargabilidad de los Recursos de la Salud

Sentencia T-053 de 2022 Exp. T-8.255.231

“la reclamación sobre la que se funda la acción de tutela está llamada a prosperar, toda vez que del precedente reiterado en prolíficos pronunciamientos de esta Corte Constitucional se desprende de manera diáfana y contundente que los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de



#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia.

Los recursos del SGSSS tienen una protección constitucional aún más reforzada, inclusive, que otros recursos de naturaleza pública, y por lo tanto sólo en circunstancias extraordinarias que la jurisprudencia constitucional ha determinado pueden llegar a embargarse y a utilizarse en un objeto distinto a la destinación específica que la norma fundamental les ha asignado, a saber: la financiación de la prestación del servicio de salud a la población.

Precisamente por ese blindaje especial que ostentan estos recursos, es imperativo para todo operador jurídico acatar con rigor y a pie juntillas los términos en que esta Corte se ha pronunciado sobre los eventos excepcionales en los cuales es posible comprometer los recursos del SGSSS, lo que, de suyo, implica observar cuidadosamente a qué fuente de financiación se ha referido al admitir tales excepciones, pues, como es sabido, el sistema de salud se nutre de dineros procedentes de diferente origen, entre los que se cuentan las cotizaciones de los afiliados al SGSSS recaudados por las EPS, de un lado, y los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud –SGP–, de otro.

Podría decirse, entonces, que dentro del género que constituyen los recursos del SGSSS, los dineros que reciben las EPS en virtud de las cotizaciones son una especie, distinta a su vez de aquella conformada por los rubros transferidos por la Nación en virtud del SGP.

En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales.

Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes.

Sin embargo, posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.



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

Lo anterior fue ratificado más recientemente cuando, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud, este Tribunal señaló que era factible embargar los recursos de destinación específica del SGP para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia si y solo si se verificaba que para asegurar la cancelación de dichos créditos resultaban insuficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.

En cambio, respecto de los recursos provenientes de las cotizaciones al SGSSS recaudados por las EPS, la jurisprudencia constitucional no ha introducido excepción alguna a su inembargabilidad.

Antes bien, acerca de esta tipología de recursos que son los aportes que reciben las entidades promotoras de salud por parte de sus afiliados con capacidad económica, ha sostenido la Corte que (i) son parafiscales, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario; (ii) tienen una destinación específica, cual es la financiación de la prestación de los servicios de salud a los usuarios del sistema, previa su conversión a UPC mediante el proceso de compensación; (iii) pertenecen al SGSSS y no al patrimonio de las EPS, por lo que deben manejarse en cuentas separadas de los dineros propios de dichas entidades –las cuales solo obran como delegatarias del Estado en lo que a su recaudo concierne–; (iv) están exentos de ser gravados con impuestos y otros tributos, pues ello desnaturalizaría su destinación específica; (v) deben ser excluidos de la masa a liquidar de los entes financieros que, siendo sus depositarios, entren en proceso de liquidación; (vi) no pueden ser utilizados para la adquisición de activos fijos e infraestructura por parte de las EPS; (vii) no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta; y, (viii) el Legislador tiene prohibido modificar su destinación específica.

De modo que, acogiendo íntegra y fielmente el precedente sentado por la Sala Plena de esta Corporación, de ninguna parte se extrae que los dineros producto del recaudo que adelantan las EPS en relación con los aportes al SGSSS hayan sido calificados como susceptibles de embargos, como equivocadamente lo asumió el juez accionado en el presente trámite.

Este Tribunal ha señalado enfáticamente que “es claro que por prestación del servicio de salud o de seguridad social en salud no puede entenderse únicamente la realización del acto médico sino también la ejecución de todos otros aquellos aspectos de prevención, administración de recursos, divulgación y promoción, entre otros, que hacen posible y eficiente la acción directa de los profesionales de la salud.” Con esa misma orientación, la jurisprudencia constitucional tiene dicho que los denominados gastos administrativos u operativos de las EPS están comprendidos dentro de la destinación específica



de los recursos del sistema de salud, toda vez que "sin estructuras administrativas que sustenten los servicios médicos, éstos no podrían ser llevado a cabo.

Desde tal perspectiva, y habiendo sido enterado oportunamente el Juez 15 Civil del Circuito de Barranquilla sobre la singular naturaleza de los recursos que reposaban en la cuenta maestra de recaudo número 165004813 –como en efecto se le advirtió en virtud del oficio que sobre el particular le remitió en Banco AV Villas como destinatario de la orden, en acatamiento a lo previsto en el parágrafo del artículo 594 del C.G.P., y en consonancia con lo certificado por la ADRES, la tesorería de Coomeva y más tarde la Superintendencia de Salud–, a lo que estaba llamado el juez por ley era a proceder a su inmediato desembargo de conformidad con el artículo 597 del C.G.P., en vez de dar apertura a incidentes de desacato y responsabilidad solidaria contra la entidad bancaria y la ADRES e insistir obstinadamente en gravar aquellos recursos que, ya se sabía, correspondían a cotizaciones efectuadas por los afiliados a Coomeva EPS, apelando al simple argumento de que la cautela se justificaba en la medida en que lo que se buscaba era cancelar obligaciones derivadas de la atención médica brindada por las IPS ejecutantes a los pacientes.

La lectura distorsionada del juez sobre el alcance del precedente jurisprudencial en torno a la destinación específica de los recursos del SGSSS se tradujo en que, por privilegiar la satisfacción inmediata de las deudas originadas por los actos médicos desplegados por las IPS ejecutantes, ignoró por completo que el embargo decretado sobre la cuenta maestra de recaudo –que, por demás, carecía de sustento jurídico– ocasionaba en la práctica una parálisis institucional por la cual se colapsaban absolutamente los presupuestos para hacer frente a otras dimensiones igualmente relevantes de la garantía del derecho a la seguridad social en salud de las personas.

Aunado a lo anterior, cabe agregar que, a partir de una interpretación sistemática de los postulados trazados en la jurisprudencia constitucional, es razonable inferir que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente del servicio de salud no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios.

No desconoce esta Sala de Revisión la honda crisis denunciada por varias de las IPS ejecutantes, la ACHC y la Contraloría en relación con la problemática estructural ocasionada por el incumplimiento generalizado en el pago de las obligaciones de muchas EPS, Sin embargo, la solución a tales escollos no radica en arrasar indiscriminadamente con los recursos inembargables y de destinación específica del SGSSS, contraviniendo el orden jurídico y poniendo en un peligro inaceptable el funcionamiento del sistema y, potencialmente, los derechos a la salud, a la seguridad social, a la vida y al mínimo vital de los usuarios, cuyo bienestar depende inexorablemente de que los recursos circulen efectivamente a través del aparataje institucional.

Para esta Sala de Revisión es forzoso concluir que, ciertamente, el accionado Juez 15 Civil del Circuito de Barranquilla incurrió en desconocimiento del precedente como causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

El mencionado dislate consistió en desatender las pautas fijadas por esta Corporación para exceptuar la inembargabilidad de los recursos del SGSSS. Primero, porque alteró las condiciones definidas en



#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



la actual jurisprudencia constitucional respecto de cuándo se pueden someter a embargo los recursos de la salud del SGP. Y, segundo, porque realizó una incorrecta interpretación del alcance del principio de inembargabilidad y sus excepciones, que le llevó a imponer extensivamente medidas cautelares a recursos de cotizaciones depositados en una cuenta maestra de recaudo, pese a que el decreto de cautelares judiciales sobre dichos rubros jamás ha sido reconocido por esta Corporación y las excepciones la inembargabilidad exigen una interpretación estricta y restrictiva, en tanto que implican la extraordinaria posibilidad de superponer otros principios y derechos por sobre el interés público de preservar los recursos específicamente destinados a garantizar la salud.

Al contrario, lo que ha venido sosteniendo la Sala Plena de la Corte Constitucional de manera reiterada y uniforme es que dichos aportes de los afiliados que reposan en las cuentas maestras de recaudo son recursos públicos, inembargables y de destinación específica, que no tienen la virtualidad de servir de prenda de los acreedores en tanto no pertenecen a la deudora, y que no pueden comprometerse para ningún fin distinto al de asegurar la prestación del servicio de salud –no sólo en lo referente al acto médico en sí, sino también en cuanto a las demás erogaciones necesarias para que el sistema opere y los derechos de los usuarios sean garantizados”. (Subrayado fuera del Texto)

Conceptos - Sentencia T-053 de 2022 Exp. T-8.255.231

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES–

Afirmó que el juez vulneró derechos fundamentales al aplicar una medida cautelar respecto de recursos que son inembargables por disposición constitucional y legal, y que además no hacen parte del patrimonio de la EPS, sino que pertenecen al SGSSS y se destinan a la atención de los afiliados. Recalcó que en ese sentido la Procuraduría General de la Nación, mediante circular dirigida a todos los jueces de la República, exhortó a estos funcionarios a abstenerse de aplicar medidas cautelares sobre recursos inembargables, pues con ello se afectan gravemente el patrimonio público, el orden económico y social del Estado, y la prestación del servicio de salud.

Sostuvo que en el caso bajo estudio están reunidos los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, y que se configuraba el defecto de violación directa de la Constitución, toda vez que de acuerdo con los artículos 48 y 63 C.P. los recursos públicos de la seguridad social son inembargables, lo cual efectivamente se le comunicó al juzgado accionado, a lo que este hizo caso omiso obligando a registrar el embargo.

Afirmó que las medidas de embargo impactan los mecanismos de esa entidad para asegurar el flujo adecuado de recursos al sector salud, incluido el proceso de compensación¹³, a través del cual “se descuentan de las cotizaciones recaudadas por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y demás Entidades Obligadas a Compensar (EOC), los recursos destinados por concepto de la Unidad de Pago por Capitación, de pago de incapacidades por enfermedad general y los recursos destinados a financiar las actividades de promoción de la salud y prevención de los afiliados al régimen contributivo. Como resultado de este proceso, la ADRES gira a las cuentas de las EPS y EOC las sumas que resulten a su favor.” En el caso del régimen subsidiado –precisó– se lleva a cabo el proceso de

liquidación mensual de afiliados, en el cual se gira a las EPS los recursos correspondientes a la UPC (unidad de pago por capitación) por la garantía del aseguramiento en salud de cada afiliado.

Expuso que los recursos públicos de la seguridad social en salud son inembargables y de destinación específica de conformidad con la Constitución y otras disposiciones normativas que la desarrollan, en línea con lo sostenido por la jurisprudencia, la Procuraduría, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y la Contraloría.

En ese sentido, subrayó que *“las cotizaciones al régimen contributivo depositadas en las cuentas maestras de recaudo no pueden ser desviados a fines distintos de los previstos constitucional y legalmente, a través de la imposición de medidas de embargo.”* Anotó que *los reconocimientos a las EPS por UPC, los recursos para el pago de las incapacidades y los recursos para financiar las actividades de promoción y prevención que se depositan en las cuentas maestras de pagos aperturadas por las EPS, tienen como objeto financiar o cubrir la ejecución de los servicios en salud establecidos en el Plan de Beneficios en Salud. En ese sentido, los recursos depositados en las cuentas maestras de pago no pueden catalogarse como rentas propias de las EPS en tanto estas no pueden utilizarlas ni disponer de estos recursos libremente, razón por la cual no pierden el atributo de inembargabilidad.*

Expresó que, en síntesis, “con el embargo decretado sobre los recursos que reposan en cuentas maestras de recaudo que afecta la ejecución el proceso de compensación, imposibilita el reconocimiento de la UPC a las EPS. Por su parte, con la medida preventiva sobre los recursos que contienen las cuentas maestras de pago, el reconocimiento de la UPC no se materializa; ambas situaciones finalmente se traducen en la eliminación de la garantía de aseguramiento en salud de los usuarios.”

Bajo estas premisas, aseveró que el juzgado accionado incurrió en vía de hecho *“al haber decretado el embargo sobre recursos depositados en cuentas que, si bien se encuentran a nombre de la EPS afectada, no son de su titularidad, sino por el contrario, son del Sistema General de Seguridad Social en Salud, ya que son cotizaciones de los afiliados al régimen contributivo, los cuales gozan del atributo de inembargabilidad, y por lo que de facto los procesos ejecutivos o de cobro coactivo estarían persiguiendo el pago de acreencias con recursos que no son propiedad del deudor.”*

Añadió que para la vigencia de 2021 se han reportado embargos de diferentes procesos judiciales contra distintas EPS en todo el país que ascienden a la suma de un billón ciento treinta y dos mil ciento sesenta y un millones ciento noventa y cuatro mil ciento treinta y nueve pesos con cincuenta y seis centavos (\$1.132.161.194.139,56), muchos de los cuales se tramitan sin vinculación de la ADRES, impidiéndole en su calidad de administradora el acceso a los recursos que se destinan para el aseguramiento y la prestación de los servicios a la salud. De ello se desprende —indicó— que no es posible acudir a las vías ordinarias para evitar los embargos de recursos inembargables, pues existe una marcada tendencia de los jueces civiles a darle un alcance mayor al que realmente tienen las excepciones al principio de inembargabilidad, haciendo inocuo cualquier recurso interpuesto” y además porque, en todo caso, los jueces están realizando “una valoración plana de la procedencia de la acción, calificándola como improcedente por el simple hecho de que existen vías ordinarias, sin entrar a estudiar la eficacia de dichos medios o la inminencia de un perjuicio irremediable para los usuarios de las EPS afectadas por los embargos.”



Por lo anterior, solicitó (i) revisar la titularidad del recurso depositado en las cuentas maestras de recaudo, reconociendo que dichos dineros no le pertenecen a las EPS; (ii) enfatizar que las cuentas maestras de las EPS garantizan el aseguramiento de los afiliados, por lo cual deberían estar excluidos de medidas de embargo; (iii) evaluar el entendimiento de algunas autoridades judiciales en cuanto a las excepciones de inembargabilidad, evitando que se arropen posturas que generen un problema de aseguramiento en salud de la población colombiana, ajena a los conflictos económicos entre particulares; y, (iv) sentar una postura respecto de las entidades bancarias y de la ADRES acerca de abstenerse de aplicar medidas de embargo sobre los recursos del sistema, lo cual es un ejercicio legítimo de una potestad legal contenida en el Código General del Proceso, y no constituye una actuación de mala fe dirigida a entorpecer el pago de acreencias de las entidades del SGSSS.

La Procuradora Delegada para la Salud, Protección Social y Trabajo Decente solicitó la selección del expediente T-8.255.231.

Señaló que este caso es un antecedente que representa un enorme riesgo para los recursos de la seguridad social y para la prestación del servicio de salud en plena pandemia, al despejar una vía para que se inicien masivos procesos de embargo por las IPS acreedoras contra las EPS y/o la ADRES, generándose una crisis del sistema en todo el país.

Argumentó que era necesario el pronunciamiento de la Corte *“con el fin de devolver a los recursos públicos de la seguridad social en salud, la protección que el principio de inembargabilidad les otorga para preservar la financiación de la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y con ello los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los colombianos, tal como se encuentra expresamente previsto en la Constitución Política, en la Ley Estatutaria de Salud y en leyes ordinarias de la república, en conjunción con las sentencias de la Corte Constitucional.”*

Agregó que son decenas de despachos judiciales los que vienen concediendo medidas cautelares consistentes en el embargo de los recursos públicos de la seguridad social en salud, inclusive los depositados en las cuentas maestras administradas por ADRES para las EPS.

Tras exponer una serie de normas de rango constitucional y legal relativas al principio de inembargabilidad, y algunos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia en casos semejantes que han adoptado criterios disímiles, afirmó: *“Al parecer, se estarían desconociendo las actuales fuentes de financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud y las consecuentes restricciones para los embargos al encontrarse fuera de las excepciones planteadas por la Corte Constitucional: El Régimen Contributivo, está primariamente financiado con los recursos de las cotizaciones de sus afiliados. El Régimen Subsidiado está financiado con recursos de las Cajas de Compensación; los recursos de cofinanciación de los departamentos (Monopolio de juegos de suerte y azar; Impuesto al consumo cervezas y sifones; Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco; Ad-Valorem cigarrillos y tabaco; Impuesto al consumo licores, vinos, aperitivos y similares; Otros Recursos destinados al Aseguramiento); recursos de cofinanciación de los municipios (Monopolio de juegos de suerte y azar; Impuesto al consumo cervezas y sifones; Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco; Ad-Valorem cigarrillos y tabaco; Impuesto al consumo licores, vinos, aperitivos y similares; Otros Recursos destinados al Aseguramiento) y los Aportes del Presupuesto General de la Nación a través de ADRES.”*



Y añadió: *“las excepciones al principio de inembargabilidad establecidas por la Corte Constitucional, posibilitarían el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones, en este caso, con destinación Salud, para el pago exclusivamente de créditos u obligaciones de origen laboral; pago de sentencias judiciales y pago de títulos emanados del Estado, pero no el indiscriminado embargo de otros recursos de salud distintos a los del Sistema General de Participaciones, que también financian la operación del sistema de salud pero que provienen de otras fuentes tales como los aportes de los afiliados en el régimen contributivo; los recursos de las cajas de compensación; los recursos del presupuesto nacional, entre otros.”*

En línea con esa postura, señaló que *“[n]o resultaría adecuado que se estime que la facturación por prestación de servicios de salud de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS a las EPS, pueda corresponder a alguna de las categorías de excepciones a la inembargabilidad establecidas por la Corte Constitucional (pago de créditos u obligaciones de origen laboral; pago de sentencias judiciales y pago de títulos emanados del Estado) [...] Tampoco parece apropiado, considerar viable el embargo de los recursos de salud depositados a las cuentas maestras administradas por ADRES, provenientes de cotizaciones de afiliados, que no han surtido el proceso de compensación, y que corresponden a recaudos parafiscales que forman parte del presupuesto nacional, aún no asignados ni transferidos a las EPS.”*

Finalmente, expresó que el embargo indiscriminado de los recursos de la seguridad social en salud, además de que podría llevar a un colapso total de la estabilidad financiera del sistema, comprometería el pago de prestaciones económicas como incapacidades laborales y licencias de maternidad a los afiliados al régimen contributivo, así como la ejecución de programas de promoción y prevención con impactos de salud pública en todos los regímenes, afectándose la prevalencia del interés general y el cumplimiento por parte del Estado de uno de sus fines esenciales como es la prestación del servicio de salud; ello, sin desconocer los efectos adversos que ocasiona el incumplimiento de las EPS sobre la cadena de prestadores de servicios de salud y trabajadores de la salud.

La Superintendencia Nacional de Salud intervino por intermedio de una asesora del Despacho del Superintendente

Aseguró que los jueces de tutela de instancia erraron al desconocer el carácter inembargable de los recursos depositados en las cuentas maestras de recaudo de cuotas del régimen contributivo y al darles tratamiento como si fueran recursos de la EPS. Precisó que los recursos de la UPC por ser parafiscales no pueden ser catalogados como del patrimonio de la EPS, “puesto que son dineros netamente públicos, del sistema de salud, aspecto técnico que en flujo de recursos desconoció el fallador de tutela, yendo en contravención de las normas que al respecto se encuentran vigentes.”

Agregó: *“Es menester reflexionar y establecer que el giro que realiza la ADRES no confiere a la EPS el título de propiedad de tal recurso dinerario. Es una mera administración con destinación específica, pero no es titular la EPS de tales recursos, no tiene los atributos de uso, goce ni disposición, pues actúa la EPS como una mera tenedora para efectos de dispersar los dineros hacia el destinatario final. // En tal sentido, contra legem resulta la ejecución de la EPS como deudora pero afectando recursos que no son de su propiedad sino del sistema de salud, específicamente de la ADRES.”*



Expuso que existían otro tipo de cuentas y productos bancarios constituidos con recursos propios de la EPS que podían considerarse como prenda general de los acreedores, más legalmente ello no se puede predicar de los dineros de las cuentas maestras que el legislador deseó proteger de la imposición de embargos. Precisó que no es de recibo afirmar que las obligaciones emanadas de la prestación de servicios de salud están comprendidas dentro de la excepción de inembargabilidad del sistema, comoquiera que el trámite de las facturas expedidas por la prestación de servicios de salud entre entidades responsables del pago y prestadores de servicios de salud está regulado a nivel legal y reglamentario.

Resaltó que *“los dineros del sistema se encuentran protegidos bajo la premisa de la inembargabilidad en el tránsito que va de la ADRES a la EPS, pero no cuando estos salen con destino a los prestadores de salud, toda vez que en esta segunda etapa media una relación contractual de carácter comercial distinta a la naturaleza legal que existe entre la ADRES y la entidad promotora de salud”*, y que el fallador había obviado que los recursos depositados en las cuentas maestras, si bien tienen destinación específica al servicio de salud, no entran de forma automática dentro de las excepciones al principio de inembargabilidad, lo que implica un desconocimiento y una relativización de los procedimientos y etapas establecidos en el sistema para la correcta ejecución de tales recursos.

Finalizó solicitando (i) que, en el supuesto de que se constate lo alegado por la accionante en relación con los recursos que no han sido compensados ni pertenecen a la EPS, se tutele el derecho al debido proceso vulnerado por la autoridad judicial accionada; (ii) que se exhorte al Consejo Superior de la Judicatura, a la Superintendencia Financiera y a Asobancaria para el establecimiento de un mecanismo de verificación previa que las autoridades judiciales y las entidades bancarias apliquen para excluir las medidas cautelares sobre cuentas maestras, permitiendo el adecuado flujo del sistema; (iii) que se establezca la interpretación constitucional adecuada sobre el principio de inembargabilidad y sus excepciones, armonizando las medidas cautelares y el régimen de protección de los recursos de la seguridad social.

CASO CONCRETO

1. Por auto de fecha 11 de octubre de 2022 se decretó medida cautelar y se libró oficio a las entidades bancarias para la retención de los recursos, sin tener en cuenta la inembargabilidad de los recursos públicos, circunstancia que ha puesto de manifiesto esta entidad en los argumentos que preceden y que ha sido objeto de decisión por parte de la Corte Constitucional.
2. Dentro de la defensa técnica propuesta en el marco de los procesos referenciados, se ha venido insistiendo en la Naturaleza de los recursos administrados por la entidad que represento, como quiera que estos gozan de una destinación específica, que no es otra que llevar el servicio de Salud a miles de colombianos.

CUMPLIMIENTO DEL PRECEDENTE

El artículo 7 del Código General del Proceso, prevé que: *“los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la Ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a*

#PásateA Coosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos”.

Es así como en decisión proferida por el Juzgado Trece Civil del Circuito Oral de Barranquilla, se determinó que *“la lectura de la normatividad debe hacerse a la luz de los lineamientos y definiciones establecidas por el tribunal de cierre, y como lo señaló la Corte Constitucional, los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad definidas por la jurisprudencia constitucional”*¹.

En ese sentido, la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical.

Por lo anterior, distintos Despachos Judiciales se han acogido a la Tesis propuesta en la Conceptos - Sentencia T-053 de 2022 Exp. T-8.255.231. De allí que resulta importante traer a colación providencias algunas de ellas:

- **JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO ORAL DE BARRANQUILLA-RAD 2021-00211-00- Sociedad GYO MEDICAL IPS S.A.S. Nit. 900.386.591-2 con demandas acumuladas. Sociedad GYO MEDICAL IPS S.A.S. Nit. 900.386.591-2 (acumulación # 1) y E.S.E. HOSPITAL LOCAL DE SALAMINA. Nit. 819.001.352 (acumulación 2) contra COOSALUD EPS S.A.**

El artículo 7º del Código General del Proceso, prevé que: *“Los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.*

Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos”.

Ahora bien, en fallo T-053-2022 de marzo 18 de 2022, dentro de la acción constitucional promovida por COOMEVA EPS S.A. en liquidación en contra del JUZGADO 15 CIVIL DEL CIRCUITO ORAL DE Barranquilla, la honorable Corte Constitucional, fijó un precedente, contrario a lo sentado por la Honorable Corte Suprema de Justicia Sala Civil y Laboral, frente a los embargos sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las entidades promotora de Salud, en dicha decisión, ese alto Tribunal indicó:

“Aunado a lo anterior, cabe agregar que, a partir de una interpretación sistemática de los postulados trazados en la jurisprudencia constitucional, es razonable inferir que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente del servicio de salud no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y

¹ Decisión proferida al interior de proceso ejecutivo, decretando el desembargo y desbloqueo de las cuentas maestras y el levantamiento de la medida cautelar.



beneficiarios." "Al contrario, como se discurrió ampliamente, lo que ha venido sosteniendo la Sala Plena de la Corte Constitucional de manera reiterada y uniforme es que dichos aportes de los afiliados que reposan en las cuentas maestras de recaudo son recursos públicos, inembargables y de destinación específica, que no tienen la virtualidad de servir de prenda de los acreedores en tanto no pertenecen a la deudora, y que no pueden comprometerse para ningún fin distinto al de asegurar la prestación del servicio de salud –no sólo en lo referente al acto médico en sí, sino también en cuanto a las demás erogaciones necesarias para que el sistema opere y los derechos de los usuarios sean garantizados–."

Así las cosas, la jurisprudencia fijada por los órganos de cierre se convierte en aplicable de manera general e inmediata, en sentido horizontal y vertical. A partir de ello, la lectura de la normatividad debe hacerse a la luz de los lineamientos y definiciones establecidas por el tribunal de cierre, y como lo señaló la Corte Constitucional, los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad definidas por la jurisprudencia constitucional. En ese orden de ideas, se accederá a la reposición y se procederá al desembargo y desbloqueo de las cuentas maestras de la aquí demandada COOSALUD ENTIDAD.

- **Ref. Proceso Ejecutivo Singular Rad. 54-001-31-53-003-2021-00314-00-JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE CUCUTA- Proceso Ejecutivo- DTE ESE HOSPITAL UNIVERSITARIO ERASMO MEOZ, contra COOPERATIVA DE DESARROLLO INTEGRAL COOSALUD y COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. COOSALUD EPS S.A**

Armonizado todo lo anterior con el asunto particular, se debe precisar que el despacho de oportunidades anteriores mantuvo el criterio de decretar cautelas que compilaban algunos de los recursos precitados con las salvedades ya anotadas previamente; no obstante, deteniéndonos en el proceso de la referencia se tiene que el ejecutante persiguió el embargo de distintos bienes de propiedad de las ejecutadas, consistentes en: (i) el embargo de dineros depositados en cuentas bancarias, (ii) el embargo y retención del valor de esfuerzo propio que debieran girar el Municipio de Cúcuta, el Departamentos de Norte de Santander y el Ministerio de Salud en favor de las demandadas, (iii) el embargo y retención de los recursos de las ejecutadas por concepto de RECURSOS NO POS que fueran pagados por el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander y que fueran girados por el ADRES mes a mes, entre otros. Cautelas que en efecto salen del margen de los parámetros ahora decantados en los recientes pronunciamientos expuestos, en tanto que como quedo precisado dichos recursos tienen una destinación específica, tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema, son públicos, los cuales no pueden desviarse sin el cumplimiento de los parámetros fijados para ello, **no** estando en consecuencia exentos del principio de inembargabilidad que en general cobija la totalidad de los recursos públicos. Entonces, no habiéndose satisfecho el condicionamiento descrito recientemente por la Honorable Corte Constitucional en la sentencia citada T-053 de 2022, procede el despacho a modular la orden de medidas cautelares impartida mediante auto del 01 de diciembre de 2021 como constará en la resolutive de este auto, levantando en su totalidad las órdenes de embargo incorporadas en los numerales SEGUNDO, TERCERO, CUARTO y SEXTO del referido proveído.

(...)

Como consecuencia de ello se ordenará que por la secretaría se comunique a las

#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



entidades respectivas del levantamiento de las medidas cautelares y a las bancaria de la modulación aquí comentada, **remitiendo copia del presente auto. Déjese constancia de esta actuación al interior del proceso.**

- **JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA- RADICACIÓN:13-001-31-03-001-2022-00015-00 PROCESO: EJECUTIVO SINGULAR (DEMANDA PRINCIPAL) DEMANDANTE: FUNDACIÓN CLINICA DEL NORTE DEMANDADO: COOSALUD EPS SA.**

PRIMERO: DECRETAR el embargo y retención de las sumas de dinero que posea el demandado COOSALUD EPS SA, identificado con NIT No. 900226715-3, en cuentas corrientes, de ahorros, certificados de depósito a término CDT y demás productos financieros embargables, en las siguientes entidades bancarias:

BANCO ITAU - BANCOLOMBIA - BANCO SUDAMERIS

ADVERTENCIA: Siempre y cuando no hagan parte estas sumas de dinero de los recursos del Sistema de Seguridad Social, del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, de destinación específica, parafiscales o correspondan a recursos de naturaleza inembargable de conformidad con lo dispuesto en el artículo 594 del C. G. del Proceso, caso en el cual no deberá retenerse dinero alguno.

No obstante, si los recursos corresponden al Sistema General de Participación, la retención si será procedente y deberá materializarse el embargo, por cuanto esa medida se encuentra dentro de las excepciones de inembargabilidad de ese sistema, toda vez que los valores objeto de recaudo tienen su fuente en la prestación de servicios de salud, tal como lo dispuso el Tribunal Superior de Cartagena Sala Civil-Familia, dentro del proceso ejecutivo de Neurodinamia S. A. contra Coomeva S. A., radicado 2019-009300, providencia de segunda instancia fechada 26 de Junio 2020.

(...)

TERCERO: NEGAR la solicitud de embargo y secuestro de todos los dineros que tiene COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. identificada con NIT No. 900226715-3, por distintos conceptos en la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS) – ADRES, por tratarse de recursos del sistema de seguridad social de naturaleza inembargable conforme a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 594 del C. General del Proceso.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, los dineros que el señor Juez ordena embargar en el sub judice, pertenecen al Sistema General de Participaciones, con la connotación jurídica de inembargables en desarrollo del Art. 48 de Nuestra Constitución Política. El Art. 19 del Decreto Ley 111 de 1996, consigna: "*Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman*"



Por último, es menester hacer hincapié que la obligación objeto de persecución dentro del proceso de marras y que dio lugar al decreto de las medidas cautelares en contra de mi mandante, se encuentra totalmente satisfecha, como se alegará y acreditará en la oportunidad procesal pertinente para ello.

De ahí que el presente recurso está llamado a prosperar ante el principio general del derecho lo "accessorium sequitur principale"

SOLICITUD

Por las razones expuestas, solicito de manera comedida y respetuosa, al señor juez que se sirva

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha 11 de octubre de 2022 proferido por su despacho, **POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES**, por las razones expuesta en la parte motiva del presente escrito y en su lugar, que se ordene el **LEVANTAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES** que hayan sido decretadas en el proceso de la referencia, por el carácter de inembargable de los recursos de la salud y su destinación específica que se predica de las cuentas de COOSALUD EPS S.A., al dar aplicación de lo dispuesto en la Sentencia T-053 de 2022, proferida por la Corte Constitucional el dieciocho (18) de febrero de dos mil veintidós (2022) Referencia: Expediente T-8.255.231 , esto es, atender "que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente del servicio de salud y por ello estos no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios".

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, en caso de no reponerse la decisión recurrida, se proceda a conceder el recurso de apelación interpuesto de manera subsidiaria, a fin de que sea remitido el expediente y/o actuación al Superior Jerárquico para que desate la alzada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Son fundamento jurídico de este recurso los artículos 318 y 321 numeral 8 del Código General del Proceso.

PRUEBAS

Sírvase señores Honorables Magistrados, tener como pruebas las siguientes:

- Circular 014 del 08 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación.
- Circular 01 del 2020 del Contralor de la Republica.
- Copia simple del auto de fecha 20 de abril de 2018 proferido por el TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE CARTAGENA SALA CIVIL – FAMILIA dentro de un proceso ejecutivo seguido en contra de COMFAMILIAR EPS y en el que se ORDENO confirmar la decisión de primera instancia proferida en el sentido

#PásateACoosalud

Línea de atención nacional 01 8000 515611
desde tu celular al #922 - www.coosalud.com



de determinar que NO PUEDE RECAER MEDIDA CAUTELAR ALGUNA sobre los recursos de la salud.

- Copia simple del auto de calenda 08 de abril de 2022, proferida por el Tribunal Superior de Cúcuta Sala Civil Familia, siendo magistrada la Dra. CONSTANZA FORERO NEIRA al interior del proceso No. 54405-3103-001-2014-00024-02 y Radicado Interno No. 2021-00349-02 que reitera que NO PUEDE RECAER MEDIDA CAUTELAR ALGUNA sobre los recursos de la salud.
- Sentencia T-053 de 2022, proferida por la Corte Constitucional el dieciocho (18) de febrero de dos mil veintidós (2022) Referencia: Expediente T-8.255.231.
- Copia de Auto JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO ORAL DE BARRANQUILLA-RAD 2021-00211-00.
- Copia de Auto JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA-RADICACIÓN:13-001-31-03-001-2022-00015-00.
- Copia de Auto JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE CARTAGENA-RADICACIÓN:13-001-31-03-001-2022-00015-00.

NOTIFICACIONES

Mi Representada recibe notificaciones en: Cartagena Barrio Bocagrande, Av. San Martin Cra. 2 # 11 – 81, Edificio Murano Trade Center y a los correos electrónicos notificacioncoosaludeps@coosalud.com y aortiz@coosalud.com.

En los presentes términos dejo sustentado el recurso interpuesto.

Cordialmente,

ADRIANA MARIA ORTIZ RIOS

C.C. 37.671.448

T.P. 209.885 del C.S.J.

Apoderada Judicial COOSALUD EPS S.A.