

Señor:

JUEZ MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES RIOCHA LA GUAJIRA

@cendoj.ramajudicial.gov.co

ESD.

PROCESO: EJECUTIVO

RADICADO: 2018- 053-00

DEMANDANTE: CESAR ALFREDO PEREZ ROMERO

DEMANDADO: COOMEVA E.P.S. S.A.

ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN CONTRA EL AUTO DEL 16 DE ABRIL DE 2021 QUE DECRETA MEDIDAS CAUTELARES.

DEYSI PATRICIA ROJAS BURITICÁ, mayor de edad, identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.016.000.196 de Bogotá, abogada en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 237.970 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderado Judicial de la Entidad **COOMEVA EPS S.A**, me permito interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN** en contra del Auto notificado por estado del 16 de abril de 2021 que Decreta medidas cautelares; recurso que se interpone en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES

1. LAS COTIZACIONES QUE RECAUDAN LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD PERTENECEN AL SGSSS:

Fundamento este recurso para que este Despacho 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, los cuales están determinados, en una parte, por las fuentes que lo financian, y, en otra por la destinación específica que tienen dichos dineros, la 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.

2. 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 parágrafo único que los funcionarios judiciales o administrativos deben abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. 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 nos compete, 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.

3. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE SGSSS.

Los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la condición de parafiscales, tal como se indica en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política por cuanto su finalidad es garantizar el servicio público de salud, artículo 182 de la

Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015 y sus decretos reglamentarios, recursos que no deben confundirse con los recursos propios de la EPS.

Permanecen en sus cuentas de manera transitoria hasta tanto se corre el proceso de Compensación y una vez surtido este último, su destinación es exclusivamente para atender los gastos relacionados con la prestación del servicio público de salud, por eso nunca pierden su carácter de contribución parafiscal y por tanto de 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 alguno de sus apartes se establezca cualquier distinción que permita entender que puedan existir circunstancias que admitan que los recursos del Sistema de Salud puedan ser objetos 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 le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones, que dicho peculio 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 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 que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deben avocar 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 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 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."

Circular Externa 07 de 2016 de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado:

Asunto: Lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables. (...)

III. Protección legal de recursos públicos inembargables

Aparte del sustento constitucional antes esbozado, se han expedido diversos instrumentos legales de protección de inembargabilidad frente a determinadas fuentes de recursos, en atención a la destinación de tales ingresos prevista por el legislador, buscando con ello la integridad del patrimonio colectivo, la satisfacción del bienestar general y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La siguiente tabla contiene las disposiciones por medio de las cuales el legislador ha dispuesto la protección legal del beneficio de inembargabilidad:

Núm.	Tipo de recurso	Norma de inembargabilidad
------	-----------------	---------------------------

6	Recursos de la Seguridad Social.	-- Ley 100 de 1993. Artículo 9o. -- Ley 1551 de 2012. Artículo 45. -- Ley 1564 de 2012. Artículo 593 numeral 1. -- Ley 1751 de 2015. Artículo 25.
---	----------------------------------	--

Circular 14 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación:

Asunto: Inembargabilidad de los recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)

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 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 (...)

Debe igualmente tenerse en cuenta que las anteriores disposiciones no sólo prohíben la medida cautelar de embargo sobre sobre dineros de la salud sino también todas aquellas medidas cautelares que, sin llevar el nombre de “embargos” sean equivalentes a esta, como “bloqueos bancarios”, “retenciones” o cualquier otra medida cautelar que, siendo de carácter innominada, implica la imposibilidad de destinación y el uso efectivo de dineros de la salud por parte de las EPSs. Lo contrario implicaría dar primacía a las formalidades sobre la realidad y al derecho procesal sobre el sustancial, situación contraria al artículo 228 constitucional y, junto a esto, se promovería un fraude a la ley pues, bajo el argumento que la medida cautelar no lleva el nombre de embargo sino otra, se congelarían recursos de la salud y se imposibilitaría usarlos para su destinación específica, situaciones que precisamente quieren evitar todas las normas, resoluciones y circulares ya mencionadas.

Se anexa copia de la Circular No. 14 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación y documentos suscritos por el Ministerio de Salud y Protección Social con Radicados No. 201711402407811 y No. 201830000320161, en donde recopila diferentes fundamentos relativos a la inembargabilidad de los dineros públicos que

financian la salud y menciona cuales son los recursos que ostentan tal protección o la imposibilidad de afectar con medidas cautelares que impiden el uso de los mismos.

Circular 024 del 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social:

Asunto: Protección de los Recursos del SGSSS – Deber de las Entidades destinatarias de recursos de dicho Sistema, de emplear los mecanismos legales para su defensa en sede jurisdiccional frente a medidas cautelares decretadas en su contra.

En dicho contexto, la atención de los servicios que requieren los usuarios de la EPS, depende de dos variables que operan con la concurrencia de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), que son: i) el recaudo de las cotizaciones que realizan los aportantes mensualmente al Sistema de Salud en el Régimen Contributivo y, ii) el reconocimiento del valor per cápita (Unidad de Pago por Capitación) que se hace por cada afiliado, el cual tiene como destino el aseguramiento, reconocimiento y pago de los servicios de salud que demanda esa población afiliada.

Así las cosas, conforme sus objetivos los dineros públicos que financian la 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, esto es asumir los costos de las tecnologías en salud de los usuarios del Sistema.

Por lo expuesto, los dineros que recibe y tiene en sus Cuentas Maestras Coomeva EPS S.A., están comprometidos con la garantía del derecho a la salud de sus afiliados y son inembargables, carácter que fue confirmado por una norma de rango estatutario, cual es la Ley 1751 de 2015, que estipuló en su artículo 25 sin ambages ni condición, la rotunda protección de los recursos públicos que financian la salud, 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.”**

Por lo tanto, 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.

Por esta razón es que, estos dineros no son propiamente de la EPS, sino que se trata de dineros, del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y por esto, es que se solicita se revoque la medida de embargo practicada.

4. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.

Los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto general de la nación, encuentra sustento entre otros en la Constitución Política, artículo 63 la cual indica lo siguiente:

*“los bienes de uso público, los parques naturales, tierras comunales de grupo étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y **los demás bienes que determine la ley**, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”* (subrayado por fuera del texto)

De lo anterior debe tenerse en cuenta que, según la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se explica por la necesidad de asegurar **“la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado”**, lo que implica que el legislador tiene la facultad para señalar que bienes constituyen o no prenda general de los acreedores y por lo tanto cuales son o no inembargables.

Así mismo se debe aclarar que el principio de inembargabilidad encuentra acogida desde el punto de vista legal y en la Jurisprudencia de las altas cortes como se expondrá:

Tiene su parte la ley 100 de 1993, en su artículo 182 señala con respecto a los ingresos de las EPS que las cotizaciones que recauden dichas entidades perteneciente al sistema general de seguridad social en salud, y el artículo 48 de la Constitución Política, en lo que le corresponde al caso en concreto expresa que **“no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella”**.

Así mismo la Ley 1564 de 2012 que expidió el Código General del Proceso, en su artículo 594 consagro como bienes inembargables entre otros los siguientes: “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 la seguridad social**” (negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido la ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 25 establece que: “los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación

específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucionales y legalmente".

Ahora, con respecto al recaudo de las cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, previó el artículo 05 del Decreto 4023 de 2011 que:

*"El recaudo de las cotizaciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud se hará a través de dos cuentas maestras que registran las EPS y las EOC ante el Fosyga. **Las cuentas registradas se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientemente de las que manejen los recursos de la entidad.** Su apertura y selección de la entidad financiera se hará por la EPS o por la EOC a nombre del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).*"

Una de las cuentas maestras se utilizará exclusivamente para efectuar el recaudo de los recursos de aportes patronales del Sistema General de participaciones y el aporte de los trabajadores vinculados con las instituciones prestadoras de servicio de salud de naturaleza pública; estos últimos deberán recaudarse a través de la planilla integrada de Liquidación de aportes (PILA). Las EPS y las EOC serán las responsables de conciliar el recaudo de los aportes patronales del Sistema General de participación..."

Conforme lo expuesto se entiende que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ingresan a las EPS, dada su destinación específica, ingresan a las cuentas maestras ya enunciadas, independientes a las propias de la respectiva entidad, al igual que el dinero que ingresa a las EPS por concepto de la UPC de cada afiliado, los cuales son igualmente de destinación específica e inembargables.

El Decreto extraordinario 111 de 1996 "Por el cual se cumplían la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que confirman el estatuto orgánico del presupuesto", en su artículo 19, (Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007) establece que:

"Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante, la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para

ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

*Se incluyen en esta prohibición las **cesiones y participaciones** de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política.*

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 (L. 38/89, Art. 16; L. 179/94, Arts. 6º, 55º, inc 3º)."

En el mismo sentido el artículo 01 del Decreto reglamentario 1101 de 2007 antes mencionado, precisa que los recursos del Sistema General de participaciones, (como los destinados a la salud), por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo.

De otro lado, Ley 715 de 2001, en su artículo 91 expresa 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, presupuesto este que fue reiterado por el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008.

Partiendo de todo lo descrito para el caso de la referencia se puede concluir que, estos dineros pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, razón por la cual la orden de embargo realizada por el Juzgado es totalmente improcedente en tanto, reiteramos inicialmente se trata de dineros destinados a la Seguridad Social en Salud, y según las previsiones normativas y jurisprudencias en citas estas son inembargables, salvo casos excepcionales los que no se aplican en este caso, pues como ya se advirtió, según el decreto 4023 de 2011, se entiende que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ingresan a las EPS, dada su destinación específica, **INGRESAN A LAS CUENTAS MAESTRAS independientes a las propias de la respectiva entidad, AL IGUAL QUE EL DINERO QUE INGRESA A LAS EPS POR CONCEPTO DE LA UPC DE CADA AFILIADO, LOS CUALES SON IGUALMENTE DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA E INEMBARGABLES.**

Así las cosas y de conformidad con lo expresado a lo largo de este escrito me permito **SOLICITAR SE ORDENE EL LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES decretadas sobre los recursos manejados por el Adres de propiedad de COOMEVA EPS S.A.**, ya que es a todas luces improcedentes el embargo decretado por el despacho, y para respaldar lo anteriormente expuesto me permito allegar el auto del 11 de junio de 2019 decretado por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Primera, Magistrado ponente Hugo Alexander Bedoya Díaz, sobre el problema jurídico del asunto que se discute en este caso en particular, "si es procedente el decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante"

Así mismo me permito allegar a su despacho la solicitud de inembargabilidad de los recursos depositados en cuentas maestras del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS- COOMEVA EPS SA, radicado No. 201942301442692, firmada por el Director de Financiamiento Sectorial, Anwar Rodriguez Chehade, Ministerio de Salud, del 25 de septiembre de 2019.

Por último, me permito citar la Circular No. 1 del 21 de enero de 2020, notificada el pasado 24 de enero del año en curso, en la cual la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA indica que los recursos del SGSSS son inembargables y reitera la posición adoptada en la Circular 1458911 del 13 de julio de 2012.



80110-
Bogotá, D.C.,

Contraloria General de la Republica :: SGD 24-01-2020 15:03
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0007282 Fol:4 Anex:0 FA:0
ORIGEN 80110 DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS FELIPE
CORDOBA LARRARTE
DESTINO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
ASUNTO REITERACION CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
OBS CIRCULAR 01.

2020EE0007282



CIRCULAR No. 01

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.

A renglón seguido:

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 CÓRDOBA 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 Mauricio Ruiz- Director Oficina Jurídica

En este orden de ideas, se le entrega al despacho todas las normas que han sido parte del recurso de reposición y en subsidio apelación, y se anexa igualmente las circulares expedidas por la Contraloría General de la Nación el día 24 de enero de 2020.

Si de conformidad a las razones expuestas, para el levantamiento de las medidas cautelares decretadas por su despacho, no fueren acogidas solito a su señoría ordenar al ejecutante prestar caución hasta del 10% del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento, tal como los expondré más adelante

PETICIONES

Primera: Se proceda con el levantamiento de las medidas cautelares decretadas teniendo en cuenta los argumentos expuestos a lo largo de este escrito.

Segundo: Si no fuese acogida la primera solicitud, se le ordene al ejecutante prestar caución en razón al perjuicio que le puede causar a mi representada.

CAUCION SOBRE 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.

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 Coomeva EPS S.A., los cuales son constantemente 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 Coomeva 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 tres 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 se causen con su práctica, so pena de levantamiento.

PRUEBAS

- Concepto Minsalud No201711402407811
- Concepto Minsalud No. 201830000320161
- Circular 014 de la Procuraduría General de la Nación.
- Circular 01 del 21 de enero de 2020.
- Certificación de inembargabilidad de los recursos depositados en cuentas maestras del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS- COOMEVA EPS SA, radicado No. 201942301442692, firmada por el Director
- de Financiamiento Sectorial, Anwar Rodríguez Chehade, Ministerio de Salud, del 25 de septiembre de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamento de derecho la Ley 100 de 1993 artículo 9, Ley 1551 de 2012 artículo 45, Ley 1564 de 2012 artículo 593, Ley 1751 de 2015 artículo 25 y demás normas concordantes y complementarias.

NOTIFICACIONES

El representante legal de Coomeva EPS en la Carrera 100 No. 11-90 Centro Comercial Holguines Trade Center Local 7 en la ciudad de Cali (Valle del Cauca). Correo Electrónico: correoinstitucionaleps@coomeva.com.co

El suscrito en la Carrera 53 No. 80-198 Piso Octavo Edificio Torre Empresarial Atlántica, en la ciudad de Barranquilla.
Correo Electrónico: deysip_rojas@coomeva.com.co – Celular: 3138980855

Con el debido respeto, señor juez,

Atentamente;



PATRICIA ROJAS BURITICÀ
CC. 1.016.000.196 De Bogotá.
TP. 237.970 Del C.S. De la J.
Apoderada Judicial.



DELEGADA PARA LA SALUD, LA PROTECCION SOCIAL Y EL TRABAJO DECENTE

D.S.P.T. 000481

S.I.A.F. 21768

Bogotá, D.C. **8 FEB. 2019**

Doctor
JUAN CARLOS GIRALDO VALENCIA
Director General ACHC
Carrera 4 N° 73-15
Bogotá

19 FEB 19 14:10

19 FEB 19 14:05



Referencia: *respuesta solicitud IUS E-2018-584544*

Respetado doctor,

En atención a su solicitud, radicada en esta entidad el día 27 de noviembre de 2018, en la cual solicita un concepto respecto del alcance de las instrucciones sobre la inembargabilidad en aplicación de la Circular 014 del 08 de junio de 2018, expedida por la Procuraduría General de la Nación, me permito atender su solicitud en los siguientes términos:

El artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, establece que la Procuraduría General de la Nación, tiene como funciones por sí o por medio de sus delegados y agentes, vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, decisiones judiciales y los actos administrativos, defender los intereses de la sociedad, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales y las demás que determine la Ley; basándose en el principio de legalidad, es por esto que la Circular 014 del 08 de junio de 2018, contempla de manera precisa que los Jueces de la República y las Autoridades Administrativas, deben dar aplicación a lo dispuesto por el artículo 594 del Código General del Proceso, en concordancia con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional



DELEGADA PARA LA SALUD, LA PROTECCION SOCIAL Y EL TRABAJO DECENTE

en la Sentencia C-1154 de 2018, por lo tanto, en opinión de este Ministerio Público, no se estima procedente, modificar la mencionada resolución.

La Procuraduría General de la Nación en el ejercicio de las funciones constitucionales, en concordancia con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 262 del año 2000, se ha pronunciado en diferentes escenarios, con la finalidad de propender por la adecuada administración de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, acorde con los principios constitucionales.

En relación con la función judicial en los procesos contenciosos administrativos, el artículo 30 del Decreto-Ley 262 de 2000, define de manera precisa, en qué tipo de acciones debe intervenir el Ministerio Público

Como se indicó anteriormente, la Circular 014 de 2018, insta a los Jueces de la República y a las autoridades administrativas, que den aplicación a lo contemplado en el artículo 594 del Código General del Proceso, en concordancia con la Sentencia C-1154 de 2008, proferida por la Honorable Corte Constitucional, por lo tanto, corresponde a las autoridades judiciales como administradores de los procesos judiciales y sobre cada caso en particular adoptar las acciones que corresponda.

Sin embargo en aplicación de la excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, la Corte Constitucional en Sentencia C – 566 del 15 de Julio de 2003, se pronuncia en el sentido que de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad pueden predicarse en aplicación de los criterios jurisprudenciales, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, dando así la opción de justificar con los mejores argumentos que es viable la aplicación de las medidas cautelares sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.

Como también la Sentencia C-1154 de 2008, establece 3 excepciones al principio de inembargabilidad. La primera de estas excepciones tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral, la segunda, en relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales y la tercera excepción se da en el caso en que existan títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.



DELEGADA PARA LA SALUD, LA PROTECCION SOCIAL Y EL TRABAJO DECENTE

Que dadas las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto éstas son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

Si bien es función de la Procuraduría General de la Nación, proteger los derechos de los ciudadanos, no le corresponde a este Ministerio Público, determinar los mecanismos o medios judiciales o administrativos, que puedan adelantar los diferentes acreedores de las entidades de la Seguridad Social; más aún si se tiene en cuenta que el Congreso de la República, ha expedido los diferentes códigos, en donde se consagran las acciones judiciales a las que puede acudir los ciudadanos, para resolver las discrepancias derivadas de los negocios jurídicos, que se celebren entre los ciudadanos.

La Procuraduría General de la Nación, como garante de los derechos de los ciudadanos, siempre ha sido respetuosa de las normas y las diferentes decisiones judiciales, por lo que en la Circular 014 del 08 de Junio de 2018, se dio cumplimiento a la Constitución Política de Colombia y a las decisiones de la Honorable Corte Constitucional, exhortando a los Jueces de la República, para que den aplicación de manera precisa a las disposiciones de rango superior que protegen y restringen el uso y destinación de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud. En relación con la jurisprudencia aplicable al caso, el Ministerio Público en la circular, se apoya en lo establecido por la Corte Constitucional en diferentes ponencias, en primer lugar, en relación con el carácter parafiscal de estos recursos, el Auto de Seguimiento 263 de 2012² establece que:

"(...) la Corte considera necesario reiterar que los recursos destinados a la salud son parafiscales, sin perjuicio de quien, los administre, por tanto, la pérdida o destinación indebida de tales dineros, generan un detrimento patrimonial a las arcas del estado, que debe ser investigada por los entes de control y judiciales competentes"



DELEGADA PARA LA SALUD, LA PROTECCION SOCIAL Y EL TRABAJO DECENTE

En igual sentido, la Sentencia de Constitucionalidad 824 de 2004 considera que:

"De allí que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que las tarifas, copagos y bonificaciones, sean dineros que las EPS administran, sin que se confundan con su patrimonio, porque tal y como lo ordena el artículo 182 de la ley 100 de 1993, las entidades promotoras de salud deben manejar los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados en cuentas independientes del resto de bienes y rentas de la entidad. En este sentido, las UPC no son recursos que puedan catalogarse como rentas de las EPS, porque las cotizaciones que hacen los afiliados y demás ingresos del POS, no le pertenecen a quien las cancela ni se manejan en cuentas individuales, sino que forman parte del sistema en general y por consiguiente le pertenecen a él."

Así mismo este Ente de Control aplica lo establecido Corte Constitucional en las Sentencias C 824 de 2004, SU 480 de 1997 y C 1040 de 2003.

En este orden de ideas, se concluye que estas cotizaciones corresponden a recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuya destinación específica, recae en la prestación del servicio de salud por lo que son inembargables.

"(...) la Corte considera necesario reiterar que los recursos destinados a la salud son parafiscales, sin perjuicio de quien, los administre, por tanto, la pérdida o destinación indebida de tales dineros, generan un detrimento patrimonial a las arcas del estado, que debe ser investigada por los entes de control y judiciales competentes"

Como se indicó en el punto anterior, la Circular 014 del 08 de Junio de 2018, tiene como finalidad, exhortar a los funcionarios públicos administrativos y judiciales, para que apliquen en sus decisiones, los principios constitucionales que rigen la Seguridad Social en Salud en Colombia, por lo tanto en este Acto Administrativo, no se resuelven, por no ser competencia de la Procuraduría General de la Nación, las



DELEGADA PARA LA SALUD, LA PROTECCION SOCIAL Y EL TRABAJO DECENTE

discrepancias que puedan existir entre los diferentes actores de la Seguridad Social en Salud.

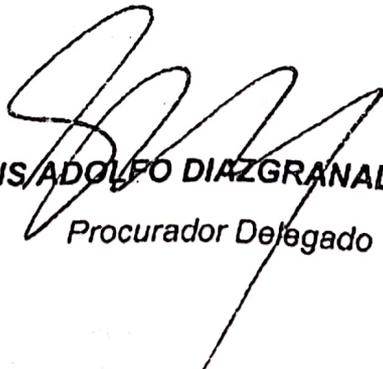
Este Ministerio Público, tiene conocimiento de la Sentencia C-313 de 2014, proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual verificó la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud.

La Circular 014 del 08 de junio de 2018, se expidió con apego a la Constitución Política de Colombia, la Ley y las diferentes sentencias de la Corte Constitucional, basados en el principio de legalidad y la protección del derecho fundamental a la salud de los ciudadanos.

La Circular 014 del 08 de Junio de 2018, de ninguna manera restringe las acciones judiciales que puedan adelantar los distintos acreedores de la Seguridad Social, como se ha indicado en los apartes anteriores de esta respuesta, exhorta a los Jueces de la República y autoridades administrativas, para que den aplicación estricta a los principios constitucionales que rigen la Seguridad Social en Colombia.

En todo caso se convocará a una mesa de trabajo, para analizar los distintos conceptos e interpretaciones en torno a la Circular 014, para la cual se estará convocando oportunamente.

Cordialmente;


LUIS ADOLFO DIAZ GRANADOS Q.
Procurador Delegado

Proyectó: Adriana Giraldo
Asesora Grado 19

Carrera 5 No 15-80 Piso 19 Teléfono 5878750 extensión 11911 Fax 11990, Bogotá, D. C.
www.procuraduria.gov.co secciondeltrabajo@procuraduria.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

Doctor
JAVIER ANDRES CORREA QUICENO
Representante Legal Suplente (2)
Cooameva EPS S.A.
Avenida Pasoancho No 57-50
Cali – Valle del Cauca

URGENTE

ASUNTO: Comunicación RAD MSPS 201842300254622
Embargos de recursos públicos que financian la salud.

Respetado Doctor:

En respuesta a su solicitud, mediante la cual manifiesta la necesidad de revisar el tema donde puedan explorarse alternativas que permitan superar la gran cantidad de embargos de los recursos del sistema con la mediación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que intervenga en los procesos judiciales en que se han decretado medidas cautelares bajo los supuestos consagrados en el artículo 597 del Código General del Proceso, me permito resumir las diferentes actuaciones y pronunciamientos que a través de los diferentes organismos y de este Ministerio se han expedido:

1. Directiva No.22 de abril de 2010 del Procurador General de la Nación, mediante la cual previene a las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial, Superintendencia Financiera, Jueces de la República y Red Bancaria, para que acaten los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales, que regulan lo relacionado con la inembargabilidad de los recursos provenientes del Sistema de Seguridad Social, de conformidad con el artículo 48 de la Constitución Política y Ley 100 de 1993 entre otras normas. De igual forma, se abstengan de efectuar embargos de las Rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y de los Recursos del Sistema General de Participaciones-SGP.

En esta directiva se establece que para dar cumplimiento a la prohibición de embargar los recursos de la seguridad social, es importante tener en cuenta lo preceptuado por la Constitución Política, la Jurisprudencia de las Altas Cortes, y las circulares de la Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura y de la Superintendencia Financiera de Colombia, en especial *El artículo 48 de la Constitución Política que establece*: "...No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines

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

CA



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 2 de 9

diferentes a ella...”, El artículo 182 de la Ley 100 de 1993 el cual preceptúa que las cotizaciones recaudadas por las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al sistema de Seguridad Social en Salud, lo cual debe entenderse en concordancia con el artículo 48 de la Constitución Política, el artículo 19 del 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 de Presupuesto, que señala: “son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos que lo conforman, incluyendo en esa prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la constitución Política, hoy modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001. De igual forma, el inciso tercero establece que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto en mención. (El subrayado es nuestro), De igual manera, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 del acto legislativo 01 de 2001, estableció que los recursos del sistema general de participaciones-SGP- no pueden ser sujetos de embargo.

Por lo anteriormente expuesto, el Procurador General de la Nación, como defensor del orden jurídico, del patrimonio público y representante de la sociedad:

Insta a las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial (funcionarios ejecutores en procesos de cobro coactivo) y Red Bancaria para que acaten lo preceptuado en materia de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social, los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.

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.

Igualmente solicita a la Superintendencia Financiera como el organismo de Inspección, Vigilancia y Control del sector financiero, que imparta instrucciones a la Red Bancaria sobre la **INEMBARGABILIDAD** de los recursos del Sistema de Seguridad Social, de las Rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones-SGP-.





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 3 de 9

Finalmente, reitera 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.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en la Circular Unificada No. 034 de 2010, insta 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.

2. Mediante Circular 017 de 2012 de la Contraloría General de la Republica en ejercicio de la función de vigilancia de la gestión fiscal de la administración para la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, señala la inembargabilidad de los recursos teniendo en cuenta los artículos 48 y 63 de la C.P., el artículo 19 del decreto 111 de 1996, reitera lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley 138 de 1989 y los artículos 6 y 55 de la Ley 179 de 1994 en cuanto a que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el mencionado artículo, so pena de mala conducta. el artículo 182 de la ley 100 de 1993 el cual establece que los ingresos recaudados por las Entidades Promotoras de Salud por concepto de cotizaciones pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo tanto gozan del carácter de inembargables, así mismo recuerda que los recursos del Sistema General de Participaciones, entendidos como aquellos recursos que transfiere la Nación con fundamento en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, conforme lo señalan los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001 son inembargables,

En particular sobre el tema de Régimen Subsidiado, recuerda que el Decreto 050 de 2003 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."

Una vez realizados los análisis normativos y jurisprudenciales, reitera a los funcionarios públicos encargados de la administración de esta clase de recursos lo siguiente:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201830000320161**

Fecha: **20-03-2018**

Página 4 de 9

- “1. La responsabilidad de estar atento a las órdenes de embargo que sean emitidas por las autoridades judiciales a los recursos de la entidad respectiva.*
- 2. La obligación de esclarecer de manera inmediata a la autoridad jurisdiccional y a la entidad financiera la clase de recursos sobre los cuales recae la medida.*
- 3. Si se tratare de recursos de naturaleza inembargable, debe solicitar ante la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la certificación correspondiente sobre la naturaleza del recurso, en los términos del artículo 36 de la ley 1485 de 2011.*
- 4. Solicitar de manera inmediata a la autoridad judicial el desembargo de los recursos afectados con la medida, aportando la certificación antes señalada.*
- 5. En caso tal que la autoridad judicial no acceda a la solicitud de desembargo, se deberán interponer las acciones y denuncias que correspondan, para evitar los posibles perjuicios que se puedan ocasionar a la sostenibilidad financiera de la entidad por la ejecución de la medida cautelar.*
- 6. De otro lado el funcionario responsable deberá verificar el sustento y validez jurídica de los títulos aportados a la actuación judicial y que soportan la medida cautelar, y con base en esta información encausar adecuadamente la defensa judicial de la entidad, con miras a la salvaguarda de sus recursos.*
- 7. impulsar las acciones en contra de los funcionarios y servidores públicos, autoridades administrativas y jurisdiccionales que con sus decisiones o actuaciones pongan en riesgo los recursos públicos.*
- 8. Los entes municipales deben promover la práctica de diligencia de conciliación, en los procesos ejecutivos que se sigan en su contra y estén en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012 (6 de julio de 2012), cualquiera sea el estado en que se encuentren.*
- 9. Los procesos ejecutivos que pretendan instaurarse contra entes territoriales a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, deberán agotar la etapa de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.”*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 5 de 9

Igualmente señala que :*"El incumplimiento de estas obligaciones contraria la adecuada gestión fiscal de la entidad, la cual debe cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, además de las faltas de tipo fiscal, disciplinario y penal en que la pudiera estar incurso."*

3. Mediante la Circular 0024 del 25 de abril de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social teniendo en cuenta las normas antes mencionadas tanto por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Republica, los pronunciamientos de la Corte Constitucional en sus diferentes sentencias y la Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, la cual 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, insta a los destinatarios de la circular, para que en consideración a los fundamentos fácticos que rodeen cada uno de los procesos judiciales o administrativos en que sean parte y conforme con la jurisprudencia constitucional que resulte aplicable a cada caso, hagan uso oportuno y efectivo de los medios ordinarios y solicitudes procesales en sede judicial, procedentes contra las decisiones que afecten los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
4. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la Circular 007 del 19 de octubre de 2016 emite una serie de lineamientos generales para la protección de los recursos del patrimonio público protegidos con el beneficio de inembargabilidad, en relación con las situaciones más frecuentes de afectación a los mismos mediante el decreto de embargos, en especial las consagradas en los puntos 4.1 y 4.3 las cuales se resumen así:
 - 4.1. Embargo de recursos inembargables sin fundamento legal.
 - i) Una vez sea enterada la entidad de la existencia de una medida de embargo, el servidor público responsable tiene la obligación de pedir el desembargo inmediato, para lo cual solicitará la certificación de inembargabilidad al jefe de la sección presupuestal" donde se encuentren incorporados los recursos. Dicha constancia se anexará a la petición de levantamiento de la medida cautelar, y señalará el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201830000320161**

Fecha: **20-03-2018**

Página 6 de 9

ii) Los apoderados que ejercen la defensa judicial de la entidad pública deben en cada caso concreto:

a) Examinar sí el recurso cobijado con la medida cautelar está protegido con el beneficio de inembargabilidad, y si se cumple con alguna de las excepciones legales o jurisprudenciales, aplicables para los recursos tanto del Sistema General de Participaciones como del Sistema General de Regalías;

b) Promover la solicitud de levantamiento de la medida cautelar ante la autoridad que profirió la cautela, cuando la pretensión asegurada con el embargo no esté amparado por una excepción legal o jurisprudencial al principio de inembargabilidad. Para ello la petición debe manifestar la protección constitucional y legal del principio de inembargabilidad del recurso público, su afectación injustificada al no aplicar la prohibición de embargo, y la solicitud de levantamiento de la medida cautelar y la devolución inmediata de los títulos de depósito judicial, en caso de que se hayan constituido;

c) Si la medida cautelar se motivó con fundamento en la excepción tercera al principio de inembargabilidad descrita en la sentencia C-1154 de 2008, el apoderado de la entidad debe verificar que en efecto el título ejecutivo que soporta el proceso respectivo, emana del Estado y reconoce una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Pues no es de recibo dicha excepción cuando el título ejecutivo está contenido en documentos privados, como por ejemplo cuentas de cobro, facturas o cheques que no fueron expedidos a través de un acto administrativo o contrato debidamente celebrado con el Estado, sin perjuicio de la verificación del cumplimiento del lleno de los requisitos previstos para ello por el Código de Comercio y las demás normas complementarias. Adicionalmente el título ejecutivo emanado del Estado debió constituirse para ejecutar un recurso público inembargable, verbigracia, el contrato mediante el cual se busca la ejecución de recursos del Sistema General de Participaciones.

4.3. Exceso de embargos en procesos de ejecución.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de prevenir el daño antijurídico en esta materia, emite los siguientes lineamientos de defensa a acatar en los procesos de ejecución contra entidades públicas del orden nacional, cuando un despacho judicial o cualquier autoridad de conocimiento decreta medidas cautelares excesivas o desproporcionadas sobre diversos bienes o cuentas bancarias,

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.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 7 de 9

ocasionando un efecto multiplicador de la misma medida, con lo cual se pone en riesgo el cumplimiento de la ejecución presupuestal de las entidades y organismos públicos del orden nacional. ...

- i) Promover la solicitud de levantamiento del embargo ante el juez que dictó la medida cautelar, cuando éste resulte injustificado, sea irrazonable o desproporcional, acompañando la solicitud de los elementos de prueba pertinentes que permitan deducir dichas circunstancias, tales como por ejemplo: constancias de pago de las obligaciones en cobro, avalúos de los inmuebles afectados, certificaciones bancarias sobre la constitución de títulos de depósito judicial a órdenes del funcionario que dispuso la medida, etc.
- ii) Solicitar el desembargo parcial e inmediato, si una vez perfeccionada la medida cautelar frente a uno de los bienes de la entidad, se verifica que éste cubre el límite de la medida cautelar, por lo cual resulta innecesario e injustificado mantener vigentes los embargos sobre los demás bienes o sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias.
- iii) Verificar que la parte actora haya constituido de manera suficiente la caución requerida para el decreto y práctica de medidas cautelares previas,
- iv) Pedir del juez la fijación del monto de la caución para evitar o levantar embargos, en las modalidades previstas por las normas de procedimiento civil.
- v) Solicitar ante el juzgado de conocimiento la reducción del embargo, a través del cual se busca que el ejecutante prescinda de la práctica de determinadas medidas cautelares, o rinda las explicaciones a que haya lugar, cuando se considere que las medidas cautelares resultan excesivas.
- vi) Cuando hubiere lugar a ello, demandar la responsabilidad civil y la indemnización de perjuicios de la parte ejecutante, teniendo la carga de demostrar el hecho, el daño, el nexo causal y la responsabilidad subjetiva.

Adicionalmente la ley 1873 de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2018, determinó en su artículo 37: *"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, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para solicitar su desembargo. Para este efecto, solicitará al jefe de la sección presupuestal donde se encuentren incorporados los recursos objeto de la medida cautelar la certificación de inembargabilidad. Ésta función podrá ser delegada en los términos del artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. La solicitud debe indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados.*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 8 de 9

PARÁGRAFO. *En los mismos términos el Representante Legal de las entidades descentralizadas que administran recursos de la seguridad social certificará la inembargabilidad de estos recursos en los términos previstos en el artículo 63 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 134 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015."*

A su vez el decreto 2236 de 2017 señaló: "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, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para solicitar su desembargo. Para este efecto, solicitará al jefe de la sección presupuestal donde se encuentren incorporados los recursos objeto de la medida cautelar la certificación de inembargabilidad. Esta función podrá ser delegada en los términos del artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

La solicitud debe indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados.

Parágrafo. *En los mismos términos el Representante Legal de las entidades descentralizadas que administran recursos de la seguridad social certificará la inembargabilidad de estos recursos en los términos previstos en el artículo 63 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 134 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015."*

Igualmente el decreto 2265 de 2016 por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud dispuso en el artículo 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 25 de la Ley 1751 de 2015."

Finalmente mediante concepto No 201733101969821 de fecha 05-10-2017 la Administradora de los recursos del Sistema general de Seguridad Social en Salud – ADRES después de realizar un análisis normativo y jurisprudencial sobre la inembargabilidad de los recursos del SGSSS determina que todos los recursos que integran la Unidad de Pago por Capitación son inembargables sin que puedan ser destinados y utilizados para fines diferentes a la seguridad social de acuerdo con el mandato constitucional del artículo 48 y legal del artículo 25 de la





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 9 de 9

Ley Estatutaria de Salud, estableciendo algunos criterios para los casos de las medidas de embargo que se presenten en contra de las EPS.

Teniendo en cuenta las anteriores directrices provenientes de las diversas entidades y conforme a la casuística que sobre cada una de las medidas de embargo decretadas pueda presentarse se hace necesario que los apoderados de la EPS realicen los diferentes tramites y presenten las correspondientes solicitudes de desembargo de los recursos y en los casos en que haya lugar los correspondientes denuncios ante las autoridades competentes a efectos de que se adelanten las medidas pertinentes.

No sobra señalar que es obligación de la EPS proteger los recursos administrados en particular los de las cotizaciones. El embargo de estos recursos que además no son propiedad de la EPS vulnera los intereses del Estado y de los usuarios del Sistema de Salud especialmente de los más vulnerables.

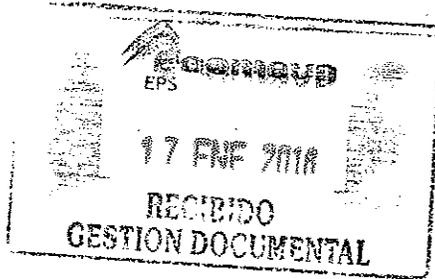
Atentamente,



CARMEN EUGENIA DAVILA GUERRERO

Viceministra de Protección Social

Copias: -Doctor Fernando Carrillo Florez, Procurador General de la Nación, Cra 5 No 15-80, Bogotá D.C
-Doctor Edgardo Maya Villazón, Contralor General de la Republica, Cra 69 No. 44-35 Bogotá D.C.
-Doctor Luis Fernando Cruz Araujo, Superintendente Nacional de Salud, Avenida Ciudad de Cali No. 51-66 Piso 6, Bogotá D.C



1127152



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

URGENTE

Señora

MELISSA MONTAÑO GIRALDO

melissa_montano@coomeva.com.co

Carrera 70 # 26 A -10 piso 5

Medellín -Antioquia

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

Respetada señora Melissa:

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.

Atentamente, la No 32 de Consejo Superior de la Judicatura

14:00 am
14:30 am

JURADO



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 2 de 9

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.¹ Por otra parte, en la regulación de rango legal tenemos su protección en las siguientes disposiciones:

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.

¹ "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."

"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.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 3 de 9

Cuando 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 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."

Asimismo, la Ley 100 de 1993², 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:

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 4 de 9

"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 2015³, 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 2015⁴, 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 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

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

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 5 de 9

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, este 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:

"III. 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.

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, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blindó 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:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 6 de 9

"(...) 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 49⁵ 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.

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 *

⁵ **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.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 7 de 9

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 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:

Calle 12 No 32 / 6 Código Postal 110311 Bogotá D.C.

Teléfono: Línea gratuita 018000962675 Fax: (57) 10391143 www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 8 de 9

"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 determinado quienes pueden pedir y fundamentar las



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 9 de 9

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\emoralessg\Documents\julie-armenta\inembargabilidad recursos SGSS- servicio público (002) (1) (1).docx