Guajira, 01 de julio de 2021.

Señores:
JUZGADO PRIMERO PROMISCUO MUNICIPAL DE URUMITA – GUAJIRA
jprmpalurumita@cendoj.ramajudicial.gov.co

Accion	EJECUTIVO
Demandante	HOSPITAL SANTA CRUZ DE URUMITA
Demandado	COOMEVA Entidad Promotora de Salud S.A. "COOMEVA E.P.S." identificada con Nit No 805.000.427 – 1 ,
Radicado	2017 - 0238
Asunto	RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN - SUSPENSIÓN PROCESO, LEVANTAMIENTO MEDIDAS.

PATRICIA ROJAS BURITICÁ, mayor de edad, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 1.016.000.196 de Bogotá y tarjeta profesional N°237.970 del 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 28 de JUNIO de 2021 que continua el trámite del proceso DECRETANDO EL EMBARGO Y RETENCIÓN DE LOS DINEROS QUE LA ENTIDAD COOMEVA EPS Y AMPLIA EL LÍMITE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS MEDIANTE AUTO DEL TRES (03) DE FEBRERO DEL AÑO DOS MIL VEINTIUNO (2021); por las siguientes razones:

I. De la toma de posesión ordenada según Resolución No 06045 del 27 de mayo de 2021 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud

La Resolución No 06045 del 27 de mayo de 2021 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó toma en posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la entidad vigilada COOMEVA Entidad Promotora de Salud S.A. "COOMEVA E.P.S." identificada con Nit No. 805.000.427-1

El régimen jurídico aplicable al presente proceso de toma de posesión, es el contenido en la Resolución No 06045 del 27 de mayo de 2021 emitida por la Superintendencia Nacional de Salud; el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 2555 de 2010 y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Conforme con lo establecido en los literales c) y d) artículo tercero de la Resolución No 06045 del 27 de mayo de 2021 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud, en concordancia con lo dispuesto en los literales d) y e) numeral 1 del artículo 9.1.1.1.1. del Decreto 2555 de 2010, el cual establece las medidas preventivas obligatorias y al respecto dispone:

"(…) c) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de las obligaciones anteriores a dicha medida. (…)"

"(…) d) La advertencia que, en adelante, no se podrá iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al agente especial, so pena de nulidad (…)".

Así mismo el artículo 161 del CGP, estable en el inciso segundo del parágrafo del numeral segundo, que los procesos se deberán suspender cuando "(…), en disposiciones especiales, sin necesidad de decreto del juez" así lo disponga.

Por lo anterior, nos encontramos dentro de una de las causales que establece la ley que permiten suspender el presente proceso judicial, ya que la toma de posesión de la entidad se materializó el 28 de mayo del presente año, razón por la cual se solicita al juzgado abstenerse de continuar con el trámite mientras dure la toma de posesión de COOMEVA EPS y en su lugar se ordene **la suspensión inmediata del proceso de la referencia; así como también se abstenga de admitir nuevos procesos de ejecución en contra de la entidad que represento. .**

En igual sentido, el parágrafo del artículo 3° establece que los efectos de la toma de posesión serán los señalados en el artículo 2.4.2.1.2, del Decreto 2555 de 2010, en especial el siguiente literal:

> "Toma de posesión y nombramiento del agente especial. La Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de la Economía Solidaria, según el caso, declarará la toma de posesión de la cooperativa. El Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) o la Superintendencia de la Economía Solidaria cuando se trate de cooperativas no inscritas, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que se le comunique la medida, nombrará al agente especial y al revisor fiscal"
>
> (…)
>
> "f) La cancelación de todos los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que recaigan sobre bienes de la cooperativa. **La Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de la Economía Solidaria librarán los oficios correspondientes**" (negrilla fuera del texto)

Por otra parte, mediante oficio **No 004103 del 31 de mayo de 2021,** el agente especial interventor solicitó al despacho lo siguiente:

- Se ordene la suspensión inmediata del proceso de la referencia y se abstenga de admitir nuevos procesos de ejecución, contra la entidad objeto de posesión.
- Se proceda de manera inmediata con el levantamiento de la totalidad de las medidas cautelares decretas en contra de COOMEVA Entidad Promotora de Salud S.A. "COOMEVA E.P.S." identificada con Nit No 805.000.427
- . Que de conformidad con lo dispuesto en la citada resolución y lo dispuesto en el artículo 3, literales C, D y G, proceda de manera inmediata con la entrega al Agente Especial de los activos (títulos) que han sido constituidos dentro del proceso de la referencia o sean reintegrados a su fuente origen cuando se trate de recursos de cuentas maestras.
- Se informe la totalidad de los procesos que cursan en su despacho en los cuales, COOMEVA Entidad Promotora de Salud S.A. "COOMEVA E.P.S." identificada con Nit No 805.000.427 es parte y la etapa en que se encuentran; además, sírvase suspender y abstenerse de adelantar cualquier otra actuación judicial sin que se haya notificado al Agente Especial.

Se aporta comunicado la notificación que al Despacho Judicial hiciera el Agente especial, con comunicado No. 004103 del 31 de mayo de 2021, en la que solicita la suspensión del proceso

Por otra parte, sin que se considere que estamos habilitando la reanudación del proceso, presentamos los siguientes medios de defensa, RESPECTO DEL AUTO QUE DECRETA EL EMBARGO Y RETENCIÓN DE LOS DINEROS QUE LA ENTIDAD COOMEVA EPS y que los mismos sean resueltos una vez se active el presente proceso.

II. ARGUMENTOS CONTRA LA PROVIDENCIA O MEMORIAL PRESENTADO

De manera atenta nos pronunciamos frete a EL AUTO QUE DECRETA EL EMBARGO Y RETENCIÓN DE LOS DINEROS QUE LA ENTIDAD COOMEVA EPS, sin que se considere que estamos habilitando la reanudación del proceso, presentamos los siguientes medios de defensa, para que los mismos sean resueltos una vez se reactive el presente proceso.

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:

> *"Articulo 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 pércapita (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 beberán 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. 6°, 55°, inc 3°).*"

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.

Coomeva | EPS

CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA
Despacho del Contralor General

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 REPÚBLICA / CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE
DESTINO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
ASUNTO REITERACION CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA
OBS CIRCULAR 01.

80110-
Bogotá, D.C.,

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, sopena 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

En razón a lo anterior de manera respetuosa reitero a su despacho las solicitudes realizadas mediante comunicación No 004103 del 31 de mayo de 2021, remitida correo electrónico por el agente interventor en la cual se solicitó:

- Se ordene la suspensión inmediata del proceso de la referencia y se abstenga de admitir nuevos procesos de ejecución, contra la entidad objeto de posesión.

- Se proceda de manera inmediata con el levantamiento de la totalidad de las medidas cautelares decretas en contra de COOMEVA Entidad Promotora de Salud S.A. "COOMEVA E.P.S." identificada con Nit No 805.000.427.

- Que de conformidad con lo dispuesto en la citada resolución y lo dispuesto en el artículo 3, literales C, D y G, proceda de manera inmediata con la entrega al Agente Especial de los activos (títulos) que han sido constituidos dentro del proceso de la referencia o sean reintegrados a su fuente origen cuando se trate de recursos de cuentas maestras.

- Se informe la totalidad de los procesos que cursan en su despacho en los cuales, COOMEVA Entidad Promotora de Salud S.A. "COOMEVA E.P.S." identificada con Nit No 805.000.427 es parte y la etapa en que se encuentran; además, sírvase suspender y abstenerse de adelantar cualquier otra actuación judicial sin que se haya notificado al Agente Especial.

Igualmente es preciso indicar que cualquier acción que se despliegue por parte del despacho, dentro del proceso de la referencia, diferente al cumplimiento de los efectos de la medida especial, constituye un incumplimiento directo a un mandato legal, que afecta de manera directa el cumplimiento de los fines del Estado, siendo en este caso en particular el acceso a los servicios de salud por parte de los usuarios de Coomeva EPS S.A.

PETICIONES

Primera: Se proceda a la **SUSPENSIÓN INMEDATA DEL PROCESO DE EJECUCIÓN EN CURSO** con ocasión de las obligaciones a la medida de toma de posesión contenida en la Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021 y conforme a lo establecido en el artículo 9.1.1.1.1 del decreto 2555 de 2010.

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

TERCERO: una vez se levante la suspensión del proceso, 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 restructuración 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.
- Copia Resolución No 06045 del 27 de mayo de 2021 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.
- Copia de comunicado No 004103 del 31 de mayo de 2021

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.