



CIRCULAR CSJBOYC19-16

Fecha: 4 de abril de 2019

Para: SALAS CIVIL- CIVIL FAMILIA, LABORALES, Y ÚNICAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES, TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, JUECES PROMISCUOS DEL CIRCUITO, DE FAMILIA, PROMISCUOS DE FAMILIA, CIVILES DE CIRCUITO Y LABORALES DEL CIRCUITO, ADMINISTRATIVOS, PROMISCUOS MUNICIPALES, CIVILES MUNICIPALES, MUNICIPALES DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES Y DE COMPETENCIA MÚLTIPLE, DE LOS DISTRITOS JUDICIALES DE TUNJA, SANTA ROSA DE VITERBO Y YOPAL Y COBRO COACTIVO

De: Presidencia del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá

Asunto: "Información general/Circular 014 de 8 de junio de 2018"

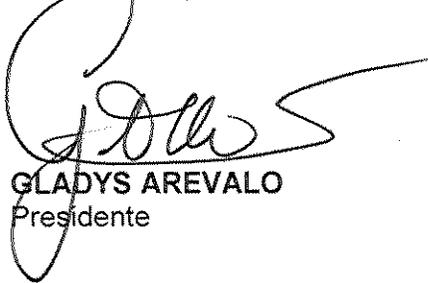
Señores Magistrados y Jueces

Para lo de su competencia se pone en conocimiento la siguiente información:

Oficina que solicita difundir la información.	Dependencia de origen.	Asunto a difundir
Oficina de Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial.	Oficio OAI019-8 del 9 de enero de 2019, suscrito por Jose Manuel Dangon Martinez, Magistrado Auxiliar (E).	Oficio No. 000293 del 12 de diciembre de 2018, suscrito por el Procurador General de la Nación, Doctor Fernando Carrillo Florez, a efectos de reiterar la circular No 014 del 8 de junio de 2018; mediante la cual se exhortó a los jueces de la Republica para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos o cuentas inembargables destinados al sistema de salud, lo anterior atendiendo lo preceptuado en la ley y en la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional

Favor consultar los documentos anexos en el link de Información General / Circulares del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare. Una vez proferida la respuesta, solicito el favor de remitirla directamente a los Juzgados que solicitan la información y no a través de esta Sala, en virtud de los principios de celeridad y de economía en el trámite.

Cordialmente,



GLADYS AREVALO  
Presidente

GA/AVTM



QUEJA

Gladys Arevalo - Tunja

vie 11/01/2019 5:07 p.m.

Para: Mesa De Entrada Sala Administrativa Consejo - Seccional Tunja <entradasatun@cendoj.ramajudicial.gov.co>

2 archivos adjuntos (1 MB)

OFICIO OA1019-8.doc; EXPCSJ18-6592.tif;

De: Nancy Maria Perez Meneses - Nivel Central

Enviado: viernes, 11 de enero de 2019 4:00 p.m.

Para: Secretaria Sala Administrativa Consejo Seccional - Antioquia - Seccional Medellin; Secretaria Sala Administrativa Consejo - Seccional Armenia; Presidencia Sala Administrativa Csj - Seccional Barranquilla; Consejo Seccional Judicatura Sala Administrativa - Cundinamarca - Seccional Bogota; Consejo Seccional Judicatura Sala Administrativa - Seccional Bogota; Pamela Ganem Buevas - Monteria; Sala Administrativa - Santander - Seccional Bucaramanga; Secretaria Sala Administrativa Consejo Seccional - Seccional Cali; Consejo Seccional Judicatura - Bolivar - Seccional Cartagena; Consejo Seccional Judicatura - Bolivar - Seccional Cartagena; Secretaria Sala Administrativa Consejo Seccional - Norte De Santander - Seccional Cucuta; Auxiliar 01 Sala Administrativa - Florencia - Seccional Neiva; Sala Administrativa Consejo Seccional Ibague; Secretaria Sala Administrativa Consejo Seccional - Seccional Valledupar; Sala Administrativa Consejo Seccional - Huila - Seccional Neiva; Sala Administrativa Consejo Seccional - Manizales; consejoa@gmail.com; Maria Ines Blanco Turizo - Cucuta; Sala Administrativa Consejo Seccional Pereira; Secretaria Sala Administrativa - Seccional Popayan; Sala Administrativa Consejo Seccional Judicatura - Santa Marta; Consejo Seccional Judicatura Sala Administrativa - Choco - Seccional Medellin; Jaime Arteaga Cespedes - Armenia; Despacho 01 Sala Administrativa Consejo Seccional Judicatura - Seccional Rihacha; Gladys Arevalo - Tunja; Suplantacion 1014; Lorena Gomez Roa - Villavicencio; Despacho 01 Sala Administrativa Consejo Seccional Judicatura - Seccional Rihacha

Asunto: QUEJA

Para su conocimiento y demás fines, a fin de que si lo consideran procedente se inicie la respectiva Vigilancia Judicial Administrativa o investigación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 101 de la Ley 270 de 1996 y el Acuerdo PSAA11- 8716 de 2011, en concordancia con la Circular PCSJC17-43 de 2017 y el numeral 2, artículo 114 de la Ley 270 de 1996.

Favor hacer llegar este documento a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria Seccional.

Cordial saludo,

OFICINA COORDINACIÓN DE ASUNTOS INTERNACIONALES  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior  
de la Judicatura

*Handwritten signature*



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
Oficina de Coordinación de Asuntos  
Internacionales y Asesoría Jurídica de la Rama Judicial

Consejo Superior de la Judicatura  
Código: EXTCSJBOY19-71:  
Fecha: 11-ene-2019  
Hora: 18:15:21  
Destino: Consejo Secc. Judic. de Boy  
Responsable: CELY AVILA,ESMERALDA  
No. de Folios: 28  
Password: AB2990AF

OAIO19-8  
Bogotá, D.C., 9 de enero de 2019  
EXPCSJ18-6592

Señores  
**PRESIDENCIA  
CONSEJOS SECCIONALES DE LA JUDICATURA  
SALAS DISCIPLINARIAS SECCIONALES**

Referencia: Queja

Respetados doctores:

Adjunto me permito remitir para su conocimiento y los demás fines pertinentes a su competencia, el Oficio DP. 000293 del 12 de diciembre de 2018, suscrito por el Procurador General de la Nación, doctor Fernando Carrillo Flórez, a efectos de que adelanten las acciones a que haya lugar frente a la aplicación de la Circular No. 014 del 8 de junio de 2018.

Lo anterior, a fin de que si lo consideran procedente se inicie la respectiva Vigilancia Judicial Administrativa o investigación disciplinaria, conforme a lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 101 de la Ley 270 de 1996 y el Acuerdo PSAA11- 8716 de 2011, en concordancia con la Circular PCSJC17-43 de 2017 y el numeral 2, artículo 114 de la Ley 270 de 1996.

Cordialmente,

ORIGINAL FIRMADO

**JOSÉ MANUEL DANGOND MARTÍNEZ**  
Magistrado Auxiliar (E)

Anexo: Lo anunciado en 25 folios

Elaboró: Nancy Pérez

Calle 12 No. 7 - 65 Conmutador - 5 658500 [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co)





Consejo Superior de la Judicatura  
Código: EXPCSJ18-6592: Fecha: 11-ene-2019  
Fecha: 14-dic-2018 Hora: 18:15:21  
Hora: 12:02:43 Destino: Consejo Secc. Judic. de Boy  
Destino: Magistrado Dr. Edgar Sanabria Meo VILA, ESMERALA  
Responsable: SANABRIA MELO, EDGAR CARLOS  
No. de Folios: 25 Password: AB2990AF  
Password: 87EDFB6D

Bogotá D.C, 12 de diciembre de 2018

DP. 000293

Doctor

**EDGAR CARLOS SANABRIA MELO**

Presidente

Consejo Superior de la Judicatura

Ciudad

Respetado Doctor Sanabria:

En mi condición de Procurador General de la Nación y en ejercicio de las funciones Constitucionales y Legales, en especial las de proteger los derechos humanos y defender los intereses de la sociedad, me permito reiterar que este Ministerio Público profirió la Circular N° 014 del 8 de junio de 2018, mediante la cual se exhortó a los Jueces de la República para que se abstuviesen de ordenar o decretar embargos sobre los recursos y cuentas inembargables destinados al Sistema de Salud, lo anterior atendiendo lo preceptuado en la Ley y en la Jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional.

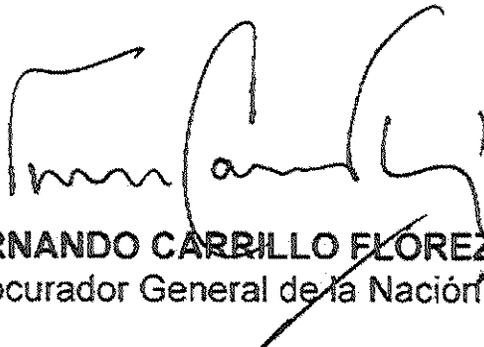
En la última actuación preventiva adelantada por la Procuraduría General de la Nación en el Departamento de Sucre, se evidenció que la problemática de los embargos de los recursos del Sistema de Salud continúan en aumento, así como las prácticas recurrentes por parte de operadores judiciales y profesionales del derecho, lo cual está generando dificultades en la prestación de los servicios de salud con calidad y oportunidad, en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Hospital Universitario de Sincelejo respecto de los trabajadores y proveedores, con lo cual se afecta los derechos de los usuarios de dicha ESE en este Departamento.

Lo anterior, en aras de que en el ámbito de sus competencias adelante las acciones a que haya lugar frente a la aplicación de la precitada Circular, así como respecto de las



investigaciones y sanciones que se consideren pertinentes respecto de los sujetos disciplinables por parte del Consejo Superior de la Judicatura, particularmente aquellos que se encuentren vinculados con estas prácticas en este Ente Territorial.

Cordialmente,



FERNANDO CARRILLO FLOREZ,  
Procurador General de la Nación

Proyectó: BCDR-<sup>113</sup>  
Revisó: LADQ-<sup>114</sup>  
Anexo: Lo anulado en 29 folios.



CIRCULAR No. 012

**DE:** PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

**PARA:** PROCURADORES DELEGADOS PARA ASUNTOS LABORALES, CIVILES Y ADMINISTRATIVOS, JUDICIALES, JUECES DE LA REPÚBLICA Y SUPERINTENDENCIA FINANCIERA

**ASUNTO:** INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

**FECHA:** 8 de junio de 2018

Respetados Doctores:

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las funciones constitucionales previstas en el artículo 277 de la Constitución Política, que establece bajo su dirección el ejercicio de las funciones preventivas y de intervención desarrolladas en el Decreto Ley 262 de 2000, y teniendo en cuenta los lineamientos estratégicos de la defensa del orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y derechos fundamentales, insta a los Procuradores Judiciales para Asuntos Laborales, Civiles y Administrativos, para que en cumplimiento de las funciones a su cargo de conformidad con los artículos 44, 45 y 48 del Decreto antes referido, se hagan parte dentro de los procesos atendidos por todos los jueces de la jurisdicción constitucional, administrativa, civil, penal, laboral y demás jueces en contra de Entidades Promotoras de Salud, Empresas Sociales del Estado - ESE y en general, los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los que se decreten medidas cautelares de embargo sobre recursos que la ley le ha dado el carácter de inembargables del Sistema General de Seguridad Social en Salud, administrados por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-.

Lo anterior, teniendo en cuenta lo preceptuado en la Constitución Política, leyes, decretos, jurisprudencia de la Corte Constitucional, circulares de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Ministerio de Salud y Protección Social, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Autos de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, que disponen lo siguiente:

#### FUNDAMENTOS DE LA PROHIBICIÓN DE INEMBARGABILIDAD

1. El artículo 63 de la Constitución Política, establece una cláusula general de inembargabilidad de los recursos públicos, en tanto que el artículo 48 ibídem, a su vez, determina que los recursos de la seguridad social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella. Es decir, que los dineros que pertenecen a la seguridad social gozan de un atributo de destinación específica y las medidas de embargo contra los mismos configura una violación del orden institucional.

2. El artículo 9 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone que *"No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella"*, y el artículo 182 *ibidem* señala –respecto de los ingresos de las EPS–, que las cotizaciones que se recauden a través de éstas pertenecer al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta norma complementa la previsión de inembargabilidad del numeral 1°.
3. En idéntico sentido, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 instituye la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y la obligación de los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre las mismas, por lo que también son inembargables los recursos de dicho presupuesto, asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios y que son girados directamente a la ADRES por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que le corresponde administrar a esta Entidad, en virtud del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015.
4. La prohibición de embargo, la reitera el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 que consagra que los recursos del Sistema General de Participaciones, dentro de los cuales se encuentran los destinados a financiar el Régimen Subsidiado de Salud, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, por su destinación social constitucional, previsión que fue reiterada en el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008 y en el artículo 2.6.1.2.7 del Decreto 780 de 2016.
5. El artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, impuso una serie de obligaciones en cabeza del Estado como responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, entre las cuales se destacan: i) «Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas [...]» y ii) «Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población».
6. A su vez, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, reafirmó la cláusula de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud al señalar que «los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente».
7. La Procuraduría General de la Nación a través de la Circular 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.

8. La Contraloría General de la República mediante Circular emitida el 13 de julio de 2012, desarrolló el principio de inembargabilidad de los recursos que financian el Régimen Subsidiado.
9. El Ministerio de Salud y Protección Social, en la Circular 0024 del 25 de abril de 2016, impartió instrucciones precisas inherentes al deber que les asiste a los diferentes agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSS, de velar por la protección de los recursos pertenecientes al citado Sistema, debido a su carácter de parafiscales con destinación específica y por ende inembargables.
10. Por medio de la Ley 1753 de 2015 «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018», en el artículo 66 se crea la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSS, - ADRES-, con el fin de garantizar el adecuado flujo de los recursos y los respectivos controles. La Entidad hace parte del SGSS, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente.
11. Ante la creación de ADRES, el artículo 2.6.4.1.4. del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 2 del Decreto 2265 de 2017, estableció que «los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015». Así la nueva institucionalidad reforma las reglas de inembargabilidad.
12. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expidió la Circular Externa No 007 del 19 de octubre de 2016, a través de la cual se establecieron los lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.

En tal sentido, la Corte Constitucional dispuso al referirse al carácter parafiscal de los recursos en Auto de Seguimiento 263 de 2012 de verificación del grado de cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008<sup>1</sup>, de la siguiente manera:

#### 4.3. *Carácter parafiscal de los recursos asignados al sector salud.*

*Aunque para la jurisprudencia constitucional este tema pareciera no tener discusión alguna, ante las erróneas concepciones de algunos de los actores que concurren en el sistema, en esta ocasión, 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.*

---

<sup>1</sup> En la sentencia T-760 de 2008 esta Corporación impartió una serie de decisiones dirigidas a las autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de que tomaran las medidas necesarias para corregir las fallas de regulación identificadas a partir del análisis de los casos concretos acumulados en dicha providencia.

La referida Corte en Auto 552A/15 dentro del Seguimiento a la Sentencia T-760/08 se pronunció respecto de los embargos decretados sobre cuentas maestras de recaudo de cotizaciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, concluyendo la necesidad de que tanto la Procuraduría General de la Nación como el Consejo Superior de la Judicatura adelanten la respectiva vigilancia y control sobre las decisiones judiciales que ordenan el embargo.

Aunado a lo anterior, es necesario precisar que la inembargabilidad de los recursos depositados en las cuentas maestras de recaudo aperturadas por las EPS por delegación del entonces FOSYGA hoy ADRES, ejecutadas dentro procesos ejecutivos administrativos, laborales y civiles en los cuales se decretan medidas cautelares, se sustenta en las siguientes consideraciones:

El literal d) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993, establece dentro de las características básicas del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la siguiente:

*d) El recaudo de las cotizaciones será responsabilidad del sistema general de seguridad social-fondo de solidaridad y garantía, quien delegará en lo pertinente esta función en las entidades promotoras de salud.*

Esto quiere decir que, para efectos del recaudo de cotizaciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que las EPS actúan en calidad de DELEGATARIO del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y que los valores obtenidos por dicho concepto no hacen parte del patrimonio de las EPS, sino que pertenecen concretamente al referido Sistema. Así lo entiende la Corte Constitucional en Sentencia 824 de 2004<sup>2</sup> al indicar respecto a las cotizaciones por parte de los afiliados al SGSSS:

*Tratándose del servicio público de la seguridad social en salud, éste requiere contar con un flujo constante de recursos que permita su financiación y por ende la atención adecuada y oportuna de las prestaciones correspondientes. Estos recursos provienen básicamente de las cotizaciones de sus afiliados, las cuales son establecidas por el Estado en ejercicio de su potestad impositiva. Dichas cotizaciones constituyen contribuciones parafiscales, pues se cobran de manera obligatoria a un determinado número de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados.*

*Sobre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social en salud y su destinación específica la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa. Ha dicho la Corte:*

*«Los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud son rentas parafiscales porque son contribuciones que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población y se destinan para su beneficio, y conforme al principio de solidaridad, se establecen para aumentar la cobertura en la prestación del servicio de salud. El diseño del Sistema General de Seguridad Social en Salud define en forma específica los destinatarios, los beneficiarios y los servicios que cubre el Plan Obligatorio de Salud, todos elementos constitutivos de la renta parafiscal.» (Negrilla fuera de texto)*

<sup>2</sup> Ver además sentencias C-577 de 1997 M.P. Eduardo C.uentes Muñoz, SU-489 de 1997 C-221 de 2001 y C-1040 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas.

Ahora bien, una vez esclarecida la destinación específica y el carácter parafiscal de las cotizaciones, es necesario señalar que de acuerdo al artículo 2.6.4.2.1.2 del Decreto 2265 de 2017 que derogó el 2.6.1.1.1.1 del Decreto 780 de 2016, el recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud se hace a través de dos cuentas maestras que le corresponde registrar las EPS y las EOC ante el entonces FOSYGA, hoy ADRES, las cuales se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientes de las que manejen los recursos de la entidad y cuya apertura y selección de la entidad financiera se hará por la EPS o por la EOC a nombre de la ADRES.

La norma en comento señala claramente que *"Las cuentas registradas se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientes 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<sup>3</sup> a nombre del Fosyga"*, por lo que los recursos depositados en ellas no pueden ser calificados como propios de dichas entidades o que hacen parte de su patrimonio, en tanto corresponden a cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por ende, tienen el carácter de inembargables de conformidad con la Constitución Política, la Ley, la jurisprudencia de las Altas Cortes, particularmente, la de la H. Corte Constitucional y los pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Así las cosas, se puede concluir que la apertura de dichas cuentas maestras por parte de las EPS se realiza en cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias y ello no transforma la naturaleza de los recursos que allí se recaudan. Entonces, de acuerdo al marco general expuesto en el acápite inmediatamente anterior, se reitera que las cotizaciones depositadas en las cuentas maestras de recaudo aperturadas por las EPS son por expresa disposición del artículo 182 de la Ley 100 de 1993, independientes de los recursos de propiedad de dichas Entidades, y constituyen *"(...) una típica contribución parafiscal, distinta de los impuestos y las tasas (...) que se cobra de manera obligatoria a un grupo de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados" y que por estar destinadas a financiar el servicio público de salud, con fundamento en los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad. (...) no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional"*<sup>4</sup>.

En conclusión, las cotizaciones son recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, destinados de forma específica para la prestación de servicios de salud, sin que puedan ser destinados a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente, y que por ende gozan del atributo de inembargabilidad.

En virtud de lo expuesto.

#### DISPONE:

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

<sup>3</sup> Entidades Obligadas a Compensar  
<sup>4</sup> Corte Constitucional en Sentencia 577 de 1995

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

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

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

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

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

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

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

Proyectó y Revisó: Iván Darío Gómez Loa - Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa  
Luis Adolfo Díazgranados Quimbaya - Procurador Delegado para la Salud, la Protección Social y el Trabajo Decente





a garantía y efectividad en el acceso a los servicios de salud depende del funcionamiento de la Empresa Social del Estado –E.S. E. como principal o único prestador de los mismos.

#### 14. Marco Normativo Aplicable y otras fuentes de información.

Del control de la gestión contractual Art. 62 De la intervención del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación y los demás agentes del Ministerio Público, de oficio o a petición de cualquier persona, adelantarán las investigaciones sobre la observancia de los principios y fines de la contratación estatal y promoverán las acciones pertinentes tendientes a obtener las sanciones pecuniarias y disciplinarias para quienes quebranten tal normatividad.

- **Constitución Política, artículo 48.** *Por medio del cual se establece que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella." En el artículo 63 de la Constitución Política establece que "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."*
- **Decreto Extraordinario 111 de 1996.** *Se pronuncia sobre la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y en su decreto reglamentario 1101 de 2007, puntualiza que los recursos del Sistema General de Participaciones, dada su destinación social constitucional (entre otros para salud), no pueden ser objeto de medida de tal naturaleza, previendo a los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre los mismos.*
- **Ley 715 de 2001.** *Contentiva de normas orgánicas en materia de competencias y recursos, entre otros, para salud, en su artículo 91 estatuye que por su destinación social constitucional, los recursos del Sistema General de Participaciones allí regulados, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, previsión que fue reiterada por el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008.*
- **Ley 1751 de 2015. Ley Estatutaria en Salud.** *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.*
- **Ley 1450 de 2011.** *Por medio de la cual consagró que "los recursos de la Nación y las Entidades Territoriales destinen para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables."*
- **La Corte Constitucional.** *Sentencias C1154 de 2008 y C 539 de 2010, admite excepciones, como: 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*



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

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.

- **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. 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. 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.
- **Ley 100 de 1993.** Mediante la que se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 182, señala que las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud EPS, pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48, constitucional, frente a los recursos de destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias de la 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 las EPS.

#### 15. Entidades Visitadas.

- Gobernación de Sucre.
- Secretaría Departamental de Salud de Sucre.
- Empresa Social del Estado E.S.E Hospital Universitario de Sincelejo.
- Empresa Social del Estado E.S.E Hospital San Francisco de Asís.
- Entidad Promotora de Salud Coosalud E.P.S
- Entidad Promotora de Salud Salud Total E.P.S
- Entidad Promotora de Salud SaludVida E.P.S



**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**  
**Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.**  
**Informe de visita**

**15.1. Empresa Social del Estado E.S.E Hospital Universitario de Sincelejo.**  
**Nit. 892.280.033-1**

Es una entidad descentralizada del orden Departamental de origen público según ordenanza N° 09 de fecha 23 de Agosto de 2007, expedida por la Asamblea Departamental, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, sometida al régimen jurídico previsto en el capítulo III, título II, libro segundo de la ley 100 del 23 de Diciembre de 1993, su razón social la constituye la prestación de servicios de salud de mediana y alta complejidad, como servicio público a cargo del estado o como parte del servicio público de seguridad social. Sus áreas y unidades funcionales responden a las necesidades actuales del servicio, con actividades de mediana y alta complejidad.

La Dirección del Hospital Universitario de Sincelejo Empresa Social del Estado, está a cargo de una Junta Directiva y del Gerente, doctor Jorge Ducuára quién es su Representante Legal, funcionario que atendió la visita de esta Delegada en todo momento, e hizo entrega de la información solicitada.

**15.2. Empresa Social del Estado E.S.E Hospital San Francisco de Asís**  
**Código de Habilitación: 700010002801**

Institución prestadora de servicios de salud de carácter territorial municipal, de primer nivel de atención, ubicada en la ciudad de Sincelejo, conformada por 19 sedes.

Al realizar la vista en la sede administrativa el día 30 de mayo de 2018, siendo las 3:00 pm. aproximadamente la gerente Milena Sofía Peña Pacheco, no se encontraba en la E.S.E, así pues que quién atendió la vista fue una señora llamada Victoria, quién se presenta como la secretaria de gerencia, se le indagó sobre quién podría atender la vista sugiriendo que fuese el área jurídica, pero Victoria respondió que tampoco se encontraban en el lugar. Pese a que realizó varias llamadas telefónicas para anunciar nuestra visita, refirió que no se pudo comunicar con nadie; así las cosas se le comunicó que a las cinco (5) de la tarde regresaríamos para que fuera atendida nuestra visita pero que ella debía confirmarnos previamente, vía telefónica si la gerente y su grupo de asesores jurídicos acudirían al cita. Hecho que no sucedió, dado que no se recibió ningún tipo de llamada telefónica.

Teniendo en cuenta lo anterior, el día 31 de mayo de 2018 regresamos a la sede administrativa en las horas de la mañana aproximadamente a las nueve (9) am, al llegar al lugar se encontraba abierta la puerta de la gerencia, pero la secretaria María Victoria, nos informó que la gerente estaba ocupada, posteriormente ingresa una persona a la oficina y cierran la puerta de la misma, esperamos treinta (30) minutos y la gerente no se pronunció frente a nuestra vista.

Cabe mencionar que teniendo en cuenta la premura de tiempo y la entidades que hacían falta por visitar, procedemos a informar a la secretaria Victoria que nos retiraríamos del lugar, a lo

que ella responde que el día anterior a las cinco (5) pm, la gerente y sus asesores de la oficina jurídica habían acudido a la E.S.E para atender la visita.

Procedemos entonces a retirarnos del lugar, y aproximadamente una (1) hora después, hace contacto vía telefónica, una señora, quien se presenta como abogada externa de la E.S.E San Francisco de Asis, quien refiere que la E.S.E no cuenta con oficina jurídica, haciendo referencia que ya podíamos desplazarnos hacia la E.S.E, porque en ese momento tenían tiempo para atender la vista. a lo que se responde, que no es viable, dado que nos encontramos adelantando otra vista en al Gobernación de Sucre, procedemos a preguntarle, si la E.S.E posee embargos de alguna índole a lo que inicialmente responde que no, y luego que si, dice que solamente uno (1), y da una breve explicación.

Al terminar la vista en la Gobernación hacemos contacto vía telefónica con la abogada que nos contactó, para decirle que nos envíe la información solicitada a la Secretaría de Salud Departamental, a lo que responde de manera descortés que no puede porque tanto ella como la gerente ya habían salido de la E.S.E, y que además ella ya había entregado toda la información de manera verbal.

Para esta E.S.E en particular, se logró evidenciar mediante análisis de SECOP, que el abogado Gabriel Francisco Acuña fue Asesor Jurídico mediante contratos de OPS.<sup>2</sup>

Así las cosas esta Delegada no obtuvo información referente a los embargos de los recursos de salud de la E.S.E San Francisco de Asis. Cabe resaltar días después allegan un oficio<sup>3</sup> a los correos institucionales, donde hace referencia a un embargo, pero la información suministrada allí, no es apta para analizar dentro de la línea de el presente informe. Generando un incumplimiento en virtud del Código Disciplinario Ley 734 del 2012.<sup>4</sup>

## 16. Presuntas Irregularidades Detectadas en la Visita

En virtud de la competencia preventiva y de control de gestión consagrada en el artículo 24 numerales 1° y 5° del Decreto 262 del 2000, en concordancia con el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia, esta Delegada frente a las actuaciones preventivas y de control de gestión, procedió a analizar la información recolectada en las diferentes entidades visitadas, ya mencionadas con anterioridad a saber:

- Se logró evidenciar la presencia de presuntas irregularidades de los embargos y títulos judiciales, aplicados a recursos inembargables del Sistema General de Seguridad Social

Anexo 3

Anexo 3

<sup>2</sup> Artículo 35: De las Prohibiciones: 8. Omisión, retardar o no suministrar debida y oportuna respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares o a solicitudes de las autoridades, así como retenerlas o enviarlas a destinatario diferente de aquel a quien corresponde su conocimiento.



**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**  
**Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.**  
**Informe de visita**

en Salud, en su gran mayoría, focalizados en un mismo juzgado, y representados por un mismo abogado.

- Se logró evidenciar presuntos hechos de corrupción por probables irregularidades de embargos, generados por abogados, donde todo indica que utilizan prácticas indebidas las cuales faltan a la transparencia y a la ética, para apoderarse de los recursos de la salud de las E.S.E del Departamento.
- Se pudo corroborar la alarmante crisis financiera de las E.S.E y E.P.S del Departamento debido a esta práctica indebida, tanto así que están al borde de ser liquidadas.
- Se pudo constatar que presuntamente hay funcionarios de la gobernación involucrados en estos hechos bien sea por actuar con omisión o con dolo.
- Se logró evidenciar que podrían estar involucrados Jueces, Secretarios de Juzgados y abogados externos, en las presuntas irregularidades o pirámides de los embargos.
- Se evidenciaron acciones proscrites e inexplicables frente al medio de pago (efectivo) que fue utilizado para entregar el dinero a los abogados beneficiarios de los títulos en el Banco Agrario.

#### **16.1 Observación 1. IRREGULARIDADES EN EMBARGOS**

- Hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria, Fiscal, Penal.

##### **Empresa Social del Estado, E.S.E Hospital Universitario de Sincelejo.**

En la visita adelantada por esta Delegada, se logró corroborar que el Hospital Universitario de Sincelejo, se encuentra al borde de la liquidación, al indagar sobre el origen de este tema se evidenció que uno de los factores mas relevantes son los embargos con los que cuenta el ente hospitalario así:

Para las vigencias 2014, 2015 y 2016, la E.S.E HUS, fue objeto de 579 embargos aproximadamente de carácter civil y laboral, lo cual extrapolado económicamente asciende a la suma de cerca de veinte mil doscientos veinticuatro millones sesenta y tres mil quinientos sesenta y cinco pesos (\$20.224.063.565). Teniendo en cuenta que esta información fue suministrada por doctor Jorge Ducuára, gerente de la E.S.E HUS, mediante una matriz entregada por el Banco Agrario<sup>5</sup>, esta Delegada procedió a realizar el análisis de misma, junto con la demás información verbal y documental entregada por la administración de la E.S.E, las E.P.S del Departamento vistas, Secretaría de Salud Departamental, y Gobernación a saber:

<sup>5</sup> Anexo 1 y CD 1



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

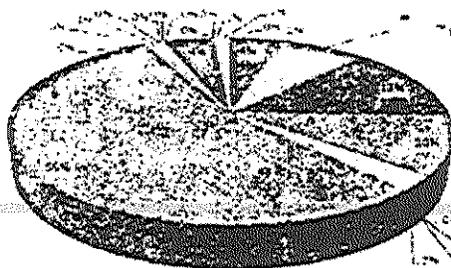
E.P.S ADSCRITAS A LA E.S.E HUS	GIRO DIRECTO - ADRES - FOSYGA -	GERENTE REGIONAL
GOBERNACIÓN	X	EDGAR MARTÍNEZ ROMERO
COOSALUD	X	GLORIA SALAS
AMBUQ	X	MILEIDIS CORPAS
EMDISALUD	X	JORGE OLANO MEJIA
COMPARTA	X	ALCIRA ARROYO MESA
MUTUALSER	X	IVETTE DE LA OSSA BARRETO
SALUD TOTAL	X	GUILLERMO GÓMEZ
COMFASUCRE	X	ERIKA AHUMADA RODRÍGUEZ
SALUD VIDA	X	JÉSICA LARA PEDRAZA
MEDIMÁS	X	NESTOR MURCIA BELLO
COMFACOR	X	
NUEVA EPS	X	IRMA CARDENAS GÓMEZ
CAJACOPI	X	CARLOS DÍAZ VERGARA
COOMEVA		

Tabla 1. Relación EPS adscritos a las ESE. Giro directo - PPNA Anexo 2

Se logró evidenciar que la mayoría de las demandas jurídicas en contra de la E.S.E Hospital Universitario de Sincelejo - HUS, extrañamente se han concentrando en un solo Juzgado de la ciudad, Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo, el cual ha venido emitiendo varios oficios de medidas cautelares, dirigidos a las diferentes Entidades Promotoras de Salud - EPS, como también a los bancos y a la Gobernación de Sucre, reteniéndose por consiguiente recursos inembargables del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con destinación específica, varias veces por el mismo valor en una sola demanda, cuyo monto ascendió en todos los casos, al doble de las pretensiones del mismo, generando por consiguiente remanentes. Pese a las reiteradas solicitudes de la administración de la E.S.E, frente al reintegro o devolución de estos remanentes, el Juzgado hacia caso omiso, ya que no los reintegró esperando a que el abogado llevara más procesos, y buscando acumulación, sobre los que se sumaban nuevas demandas las cuales eran buscadas ágilmente, dentro de los acreedores del ente hospitalario.

Juzgados o Entidades que decretaron los embargos

Juzgado o Entidad	Porcentaje
Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo	70%
Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo	10%
Juzgado Primero Civil del Circuito de Sincelejo	10%
Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Sincelejo	5%
Juzgado Quinto Civil del Circuito de Sincelejo	5%



De esta manera, se emitían nuevas medidas cautelares con nuevos oficios dirigidos a las diferentes E.P.S del Departamento, los bancos y la Gobernación de Sucre, generando así mayores remanentes que permitieron la presentación de nuevas demandas y de esta forma se constituyó una modalidad que se podría denominar "Pirámide de embargos y títulos ejecutivos".

Así las cosas, se ocasionó una disminución de los recursos de la E.S.E, por un presunto detrimento patrimonial, superando los veintemil millones de pesos (\$20.000.000.000), durante las vigencias 2014, 2015, 2016, recursos que debieron haber sido utilizados en la prestación de los servicios de salud, dirigidos a la Población Pobre no Asegurada – PPNA, en el entendido que es la población más vulnerable del Departamento. Dado lo anterior, se logró evidenciar una presunta fuga de recursos de la salud con fines y tintes netamente particulares y personales.

Al analizar la información de la base de datos que contiene la relación de procesos de embargo<sup>6</sup> suministrada por la E.S.E Hospital Universitario de Sincelejo- HUS, y a su vez el Banco Agrario, se logró evidenciar que para la vigencia 2014, 2015 y 2016, se descontaron once mil millones de pesos (\$11.000.000.000), aproximadamente, pertenecientes al ente hospitalario, acumulando remanentes y demás procesos en el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo, por un solo proceso. Cabe aclarar que el Juez Marco Tulio Sierra Severiche, que tenía a cargo este Juzgado fue sancionado por otros temas de presuntas actuaciones indebidas; posterior a su reintegro, solicitó el retiro voluntario. Así pues que quién toma el Juzgado es el Juez Mauricio Javier Chica Villadiego, que al igual que su antecesor continúa con este tipo de prácticas; el Secretario del Juzgado el señor Roviro Góez, quién según delaciones verbales coadyuda con los trámites.

Soportando lo anterior, se hace referencia al proceso 2011-00045<sup>7</sup>, el cual se toma como punto de partida, puesto que este proceso inició como único por un valor seiscientos cuarenta y siete millones cuatrocientos cincuenta y cuatro mil tres pesos (\$647.454.003) aproximadamente, y

<sup>6</sup> CD 1

<sup>7</sup> CD2



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

terminó con varios procesos acumulados por un valor cercano a los cuatro mil trescientos dos millones ciento cuarenta y seis mil seiscientos siete pesos (\$4.302.146.607).

Adicionalmente esta Delegada, procedió a clasificar mediante tabla dinámica, la matriz de embargos, mencionada anteriormente, por juzgados, por procesos, por abogados, por beneficiarios y por valor, encontrando que del total equivalente a los veinte mil doscientos veinticuatro millones sesenta y tres mil quinientos sesenta y cinco pesos (\$20.224.063.565) aproximados, diez mil novecientos setenta y un mil millones doscientos treinta y un mil trescientos treinta y seis pesos (\$10.971.231.336) aproximadamente, corresponden al "Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo", equivalente al 54%.

TOTAL, EMBARGOS ESE - HUS	
20.224.063.565,74	100%
TOTAL, PROCESOS DE EMBARGOS 003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	
10.971.231.336,89	54%

Tabla 2. Relación Embargos

Como ya fue mencionado anteriormente, la matriz fue discriminada por cada uno de los abogados apoderados, así fue que se logró confirmar que el abogado que más lleva procesos de embargo en contra de la E.S.E HUS, en el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Sincelejo es el señor Gabriel Francisco Acuña Montes, identificado con cédula de ciudadanía N°92.525.181, ya que de cerca de 186 procesos de embargos que este Juzgado cargó, 97 aproximadamente corresponden a Acuña Montes, equivalente al 56% aproximadamente, los cuales económicamente señalando equivalen a suma de ocho mil trescientos ochenta y tres millones ciento veintinueve mil novecientos noventa y siete (\$8.383.129.997), aproximadamente.

TOTAL, DE PROCESOS ABOGADO GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MUÑOZ	
001 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	39.279.002,00
002 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	1.381.233.873,00
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	8.383.129.997,00
004 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	21.741.570,00
<b>TOTAL, DE PROCESOS DE EMBARGOS</b>	<b>9.825.384.442,00</b>

Tabla 3. Relación Juzgados GFAM



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

En la tabla 4 se puede evidenciar el monto que alcanza los procesos de embargo, discriminados por juzgado.

Etiquetas de fila	Suma de VALOR
001 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	840.868.070
001 CIVIL MUNICIPAL SINCELEJO	131.938.078
001 LABORAL CIRCUITO SINCELEJO	1.481.186.107
002 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	2.694.032.462
002 LABORAL CIRCUITO SINCELEJO	1.978.174.460
002 PROMISCOU FAMILIA SINCELEJ	1.324.000
002 PROMISCOU MUNICIPAL SUCRE	1.310.203
003 ADMINISTRAT.DEL CTO SINCEL	62.479.153
003 ADTIVO EN DESCONGESTION DE	452.380.507
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	11.053.173.165
004 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	36.817.991
005 ADMINISTRAT.DEL CTO SINCEL	50.794.448
006 ADMINISTRAT.DEL CTO SINCEL	148.253.731
006 CIVIL MUNICIPAL SINCELEJO	53.006.117
008 ADMINISTRAT.DEL CTO SINCEL	15.962.904
009 ADMINISTRAT.DEL CTO SINCEL	65.472.779
ARAN JUD LEY 1653 SEC SINCELEJ	4.952.818
DIAN IMPUESTOS NACIONALES SINC	859.464.000
FONDO FERROCARRILES NACIONALES	619.070
INST.COL CCIO EXTERIOR COACTIV	22.181.992
JUZ CTO ADTO DESC CTO DE SINCE	115.181.668
JUZGADO EJEC CIVIL MPAL SINCEL	123.109.580
SUPERINTENDENCIA IND Y CCIO CO	31.380.264
Total general	20.224.063.566

Tabla 4. Relación procesos de embargo por Juzgados del circuito.

En la Tabla 5 se puede evidenciar el monto del valor total de los procesos de embargo discriminado por abogado asignado por cada proceso.

ABOGADOS APODERADOS	VALOR TOTA
GABRIEL FRANCISCO	8.383.129.997
GLORIA MARIA	465.986.517
HOSPITAL UNIVERSITAR	89.721.000
JESUS MARIA	106.564.023
JOSE GERMAN	60.179.710
JOSE GREGORIO	707.713.682
NEGIA DE JESUS	428.788.859
(en blanco)	806.554.227

Tabla 5. Relación abogados con procesos de embargos asignados



**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**  
**Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.**  
**Informe de visita**

Ya en este punto es importante resaltar, que la mayoría de los títulos aquí descritos, fueron pagados en efectivo, con una relación de 70% en efectivo contra el 20% con cheque de gerencia, teniendo en cuenta que existieron pagos en un solo día que sobrepasaron las suma de quinientos millones de pesos (\$500.000.000).

PAGO DE LOS TÍTULOS EN EFECTIVO POR EL BANCO AGRARIO AL BENEFICIARIO GABRIEL ACUÑA MUÑOZ		
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	54%	10.971.231.336,89
TOTAL, PAGO EN EFECTIVO PARA DEL 003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	70%	7.679.861.935,82
TOTAL, PAGO EN EFECTIVO A GABRIEL ACUÑA	99%	6.255.166.894

Tabla 6. Relación pagos en efectivo

NOMBRE	FECHA DE PAGO	VALOR	ESTADO	NOMBRE
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20140523	141.050.453,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20140523	100.000.000,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20140523	100.000.000,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20140523	47.413.335,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20140523	100.000.000,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20140523	94.945.842,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20141009	30.000.000,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20141009	195.923.362,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20141009	50.951.880,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20160316	80.766.989,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20160316	145.667.314,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES
003 CIVIL CIRCUITO SINCELEJO	20160316	364.642.875,00	PAGADO EN EFECTIVO	GABRIEL FRANCISCO ACUÑA MONTES

Tabla 7. Relación pagos en efectivo efectuados en un mismo día.

Según delaciones verbales de los diferentes actores del Departamento, refieren que al fallar el Juzgado, la red de involucrados entregaban a los demandantes (contratistas del HUS) el 30% de lo recuperado, apropiándose del resto del valor del monto.

Frente a las vigencias 2017 y 2018, cabe precisar que debido las denuncias realizadas en medios públicos efectuadas por Superintendencia Nacional de Salud y el actual Gobernador del Departamento, como también el retiro voluntario del cargo del Juez Marco Tulio Sierra, adscrito al Juzgado Tercero Civil del Circuito, el abogado Gabriel Francisco Acuña Montes, extrañamente ahora tramita los procesos en su mayoría en el Juzgado Sexto Civil del Circuito, cuya Juez titular es la doctora Clarena Lucía Ordóñez, Juzgado que inclusive ha embargado las cuentas maestras en las que se manejan los recursos de la Seguridad Social y Cesantías de los trabajadores, las cuales también son de carácter inembargable.<sup>8</sup>

Sumado a lo anterior, esta Delegada, logró evidenciar que la segunda modalidad presuntamente está en disfrazar los procesos de origen civil como procesos laborales, para que puedan ser fallados a favor del demandante en virtud de la Sentencia C 1154 del 2008, sopena de la Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017 artículo 37, Ley de Presupuestos, sobre la cuál no ha habido pronunciamiento alguno de la Corte.<sup>9</sup> Para soportar lo anterior se hace referencia al proceso 2015-00279 del Juzgado Tercero Civil del Circuito, cuyo demandante es Orto-trauma contra el HUS, por suministro de material de osteosíntesis para cirugías ortopédicas, entre otras.<sup>10</sup>

Lo anterior se da, ya que los Juzgados fallaban las demandas de los títulos a favor del demandante pese a lo enmarcado normativamente como se expone a continuación:

- En el artículo 48 de la Constitución Política establece que "No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella." En el artículo 63 de la Constitución Política establece que "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."

<sup>8</sup> CD 5, CD6

<sup>9</sup> Anexo 3

<sup>10</sup> Anexo 2

- El Decreto Extraordinario 111 de 1996, se pronuncia sobre la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y en su decreto reglamentario 1101 de 2007, puntualiza que los recursos del Sistema General de Participaciones, dada su destinación social Constitucional (entre otros para salud), no pueden ser objeto de medida de tal naturaleza, previendo a los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre los mismos. La Ley 715 de 2001, contentiva de normas orgánicas en materia de competencias y recursos, entre otros, para salud, en su artículo 91 estatuye que por su destinación social constitucional, los recursos del Sistema General de Participaciones allí regulados, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, previsión que fue reiterada por el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008. La Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, en su artículo 25, reitera el carácter de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y que no pueden ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.
- La Ley 1450 de 2011, consagró que "los recursos de la Nación y las Entidades Territoriales destinan para financiar el régimen subsidiado en salud, son inembargables."
- La Corte Constitucional en Sentencias como la C1154 de 2008 y C 539 de 2010 admite excepciones, como: 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.
- Ley 1873 del 20 de diciembre de 2017 artículo 37, Ley de presupuestos.

A continuación se relacionan denuncias referentes a los embargos, obtenidas mediante fuentes abiertas de información.<sup>11</sup>

- <http://www.rcnradio.com/salud/supersalud-alerta-por-existencia-del-cartel-de-los-embargos/>
- <http://lalibertad.com.co/wp/2017/08/29/superintendencia-de-salud-denuncia-existencia-del-cartel-de-los-embargos-en-hospitales-publicos-del-pais/>
- <https://www.bluradio.com/salud/supersalud-denuncio-la-existencia-del-cartel-de-los-embargos-151895>

<sup>11</sup> CD 3



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

- <http://maxinoticias.com.co/sin-categoria/el-superintendente-nacional-de-salud-norman-munoz-alerto-sobre-la-existencia-del-cartel-de-los-embargos-quienes-estan-desfalcando-al-sistema-de-salud-haciendo-uso-de-equipos-juridici/>
- <http://elmeridiano.co/se-salvo/3309>
- <https://www.elheraldo.co/sucree/gobernador-de-sucree-dice-que-no-hay-solucion-para-el-hus-489258>

Fuente: Anexo 1.

CD 1, CD2, CD3, CD 4, DC5, CD6

En el marco de las visitas efectuadas a las E.P.S del Departamento de Sucre, se tomó una muestra por parte de esta Delegada, vistando tres (3) E.P.S así: EPS Coosalud, EPS SaludVida, y EPS Salud Total.

Se inició con la debida presentación de la visita, indagando sobre el tema puntual de los embargos en el entendido que estos son aplicados a los recursos de la salud los cuales son de carácter inembargable; procedimos entonces a realizar la solicitud de la información pertinente a lo cual las tres (3) EPS, las cuales estuvieron muy dispuestas y colaboradoras con la entrega de la información tanto verbal como documental a saber:

#### **Empresa Promotora de Salud SaludVida EPS:**

La visita es atendida por el representante legal de la Empresa, doctora Jéssica Lara Pedráza, identificada con cédula de ciudadanía N° 57.436.092 de Sucre, la cual hace referencia a los embargos que recaen sobre SaludVida, puntualmente a las cuentas maestras las cuales son inembargables, lo anterior para esta E.P.S es a nivel nacional, lo anterior ha conllevado a la Entidad al desclabro financiero. Puntualmente para el tema que nos atañe en esta visita Departamento de Sucre, hace referencia a que en efecto poseen embargos causados a sus cuentas maestras, haciendo especial énfasis en el señor Gabriel Acuña, el cual es uno de los apoderados de los demandantes, motivo por el cual según la doctora Lara Pedráza, este ha acudido en reiteradas ocasiones a su oficina haciendole advertencias verbales, tales como "Le voy a desocupar esta Empresa" "Me voy a llevar hasta sus muebles," entre otras, a lo que ella agregó que le ha dado como respuesta, que no la amenace y que lo haga ya que considera que no es tan legal pues se llevaría las herramientas de trabajo de la Entidad, con las cuales brindan atención en salud a la población.



**PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN**  
**Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.**  
**Informe de visita**

Al realizar el análisis pertinente de la información documental entregada por la E.P.S SaludVida, se logró evidenciar por parte de esta Delegada, que sobre esta Entidad recaen treinta y un (31) procesos de embargo, los cuales alcanzan la suma de diecinuevemil seiscientos cincuenta y seis millones novecientos cincuenta y siete mil setecientos noventa y nueve pesos (\$19.656.957.79), de los cuales en dieciseis (16) procesos aparece como apoderado el señor Gabriel Acuña, lo cual corresponde al 51% aproximadamente de los procesos frente al total de los mismos, estimados en once mil quinientos treinta y cinco millones trecientos ochenta y dos mil ciento treinta y ocho pesos (\$ 11.535.382.138). En el entendido que al igual que en el caso de la E.S.E HUS, la mayoría de los procesos están bajo su conocimiento y dirección.

VIGENCIAS 2012 A 2018				
NOMBRE DEL APODERADO DE LA ENTIDAD DEMANDANTE	DESPACHO JUDICIAL EN QUE CURSA EL PROCESO O RECLAMACIÓN	JURISDICCIÓN	MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS	VALOR CUANTÍA DE LA PRETENSIÓN DE LA DEMANDA
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 3 CIVIL ORAL DEL CIRUCITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 2.815.189.657
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 3 CIVIL ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 627.867.250
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 3 CIVIL ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 2.680.056.068
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 3 CIVIL MUNICIPAL SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 47.770.800
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 3 CIVIL ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 121.637.468
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 3 CIVIL ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 80.952.450
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 1 PROMISCOU DEL CIRCUITO DE COROZAL	LABORAL	CUENTAS BANCARIAS	\$ 1.212.441.908
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 6 CIVIL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 184.456.802
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 6 CIVIL ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 80.501.957
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 6 CIVIL ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 347.889.874
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 1 PROMISCOU DEL CIRCUITO DE COROZAL	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 369.927.560
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 2 PROMISCOU DEL CIRCUITO DE SAN MARCOS	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 1.309.345
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 2 PROMISCOU DEL CIRCUITO DE SAN MARCOS	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 556.563.052
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 2 PROMISCOU DEL CIRCUITO DE SAN MARCOS	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 1.313.347.983
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 6 CIVIL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 669.572.490
GABRIEL ACUÑA MONTES	JUZGADO 6 CIVIL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO	CIVIL ORDINARIA	CUENTAS BANCARIAS	\$ 425.897.474

Tabla 8. Relación de embargos EPS SaludVida Anexo 2



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

**Entidad Promotora de Salud, Salud Total EPS:**

En la visita efectuada a esta E.P.S e indagar sobre el tema de los embargos, hacen referencia que a la fecha no recae sobre ellos ningún tipo de embargo y/o demanda.

Al realizar el análisis pertinente de la información suministrada correlacionando con las diferentes fuentes de información se logró corroborar que esta E.P.S en particular es una de las que más recursos detiene de la E.S.E HUS, para cancelar al Banco Agrario, por órdenes judiciales, puesto que las demás E.P.S del Departamento, retienen solamente hasta el 33%, tal y como lo dicta la norma,<sup>12</sup> de los recursos, pero Salud Total, retiene el 100% del recursos, tanto así que desde el mes de enero según lo informado por la administración de la ESE, el hospital no ha recibido ningún giro de esta EPS.<sup>13</sup>

**Entidad Promotora de Salud Coosalud EPS:**

La visita es atendida en primer momento por la representante legal de la Entidad, la cual designa de manera inmediata a la doctora Amina Redondo para que continúe con el desarrollo de la misma, al igual que la E.P.S Salud Total, se indagó sobre el tema de los embargos. a lo cual dieron como respuesta que sobre ellos no recae ningún proceso de esta índole.

Refieren que este proceso se da desde el momento en que el Juzgado les notifica el embargo aquí es donde proceden a realizar los descuentos dándole prelación a los de origen laboral, así es como hacen las consignaciones que tengan lugar en el Banco Agrario.

Junto con la E.P.S Salud Total, esta es una de las Entidades que más recursos retiene a la E.S.E HUS, para realizar las consignaciones al Banco Agrario, por órdenes proferidas mediante fallo judicial. Al indagar en la Entidad frente a este tema la asesora jurídica precisó que en este momento solamente están causando a procesos que sean de origen laboral, más no de origen civil, adicionalmente refiere que retienen solamente hasta el 33% de los recursos, informando que al momento que llegan procesos de origen civil, ella contesta al juzgado que los recursos son inembargables y que por ende este se debe ratificar en la decisión, que de esta manera los Juzgados no emiten reiteración y así ellos no proceden con los embargos.<sup>14</sup>

**Gobernación de Sucre**

La visita efectuada en la Gobernación de Sucre, fue atendida en primera instancia por el señor Gobernador Edgar Martínez Romero, al indagar sobre el tema de los embargos el señor

<sup>12</sup> Artículo 684 del Código de Procedimiento Civil hoy Numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso.

<sup>13</sup> Anexo 2 cd 5

<sup>14</sup> Anexo 2 cd 5



PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN  
Programa de vigilancia a las Empresas Sociales del Estado E.S.E.  
Informe de visita

Gobernador refiere que esa situación se viene presentando tiempo atrás, la cual tiene en crisis financiera al hospital, ya que el 33% de los recursos de la salud se vienen destinando al pago de embargos por órdenes judiciales, adicionalmente refiere que ciertos gremios han montado estructuras, las cuales se han dedicado a este tipo de actividades, agrega además que este tema ya fue puesto en conocimiento ante el Ministerio de Salud y de la Protección Social y de la Superintendencia Nacional de Salud; seguidamente se requirió la presencia de la Tesorera de la Gobernación doctora Lucy Vergara Tejada, la cual es la que realiza los pagos que son ordenados por los Juzgados, descontándole sumas de dinero a los recursos de la salud de carácter inembargable a la E.S.E HUS, efectuando las consignaciones al Banco Agrario, también se requirió a la doctora Gisela Gil Martínez jefe de la oficina Jurídica.

Al inquirir sobre el tema con la doctora Vergara Tejada, esta hizo referencia que aproximadamente desde finales de año 2017, dejó de descontarle recursos de destinación específica para la Población Pobre no Asegurada, a la E.S.E HUS, para el pago de los embargos y que a partir de enero de 2018 aproximadamente, ha venido descontando solamente de la fuente de las Estampillas los cuales, si permiten la embargabilidad del recurso.

Se procede entonces a solicitar la información correspondiente al tema que nos atañe, la cual fue entregada sobre las 4:00 pm aproximadamente, en medio magnético, de manera incompleta ya que por el limitado tiempo, no fue viable que se realizara la entrega completa según refiere la doctora Tejada. Dado lo anterior se solicitó, que la información faltante fuera entregada vía correo electrónico a las direcciones electrónicas institucionales, cabe aclarar que se recibieron varios correos de la Gobernación refiriendo la entrega de información faltante, empero estos correos venían sin archivos adjuntos,<sup>15</sup> razón por la cual no fue posible analizar la traza de la información completamente.

#### Secretaría Departamental de Salud de Sucre:

La Secretaría de Salud Departamental de Sucre se encuentra centralizada, el doctor Ramón Quintero Lozano, Secretario de Salud Departamental, reemplazó a la Doctora Melissa Vellilla Otero, quién dimitió del cargo. Fue el doctor Quintero, quién atendió visita e hizo entrega de la información solicitada por esta Delegada, referente a los embargos de las E.S.E municipales.

En la visita efectuada en la Secretaría Departamental de Salud de Sucre, se solicitó información referente a los procesos de embargos que tenían las diferentes E.S.E del Departamento, de primer y segundo nivel de atención, la cual fue suministrada en medio magnético por el doctor Ramón Quintero, Secretario de Salud Departamental.

<sup>15</sup> Anexo 2 cd 5