

Bogotá D.C., 22 de junio de 2021.

**Doctor.**

**GUSTAVO ADOLFO VILLAZÓN HITURRIAGO.**

**JUZGADO PRIMERO (001) CIVIL DEL CIRCUITO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN.**

**Medellín – Antioquia.**

**Proceso: EJECUTIVO SINGULAR.**

**Radicado: 05001310300620190017400**

**Demandante: HOSPITAL PABLO TOBON URIBE.**

**Demandado: MEDIMAS EPS S.A.S.**

**Asunto:** Recurso de Reposición y en subsidio de Apelación en contra del Auto del dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021), mediante el cual se **ORDENAN “MEDIDAS CAUTELARES”**

**GISELE GOMEZ FERNANDEZ**, ciudadana colombiana, identificada con la cédula de ciudadanía No.52.644.412 expedida en Usaquén, abogada titulada y en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional No.102.278 del C.S.J, actuando como apoderada especial de **MEDIMAS EPS S.A.S.**, sociedad con domicilio en Bogotá D.C., con matrícula mercantil No.028413227 e identificada con el NIT 9013097473-5, representada por **FREIDY DARIO SEGURA RIVERA**, identificado con cedula de ciudadanía No.80.066.131 ciudadano colombiano, mayor de edad, domiciliado y residente en Bogotá D.C., como consta en el certificado de existencia y representación legal que adjunto, asumo el presente proceso como apoderada especial, por lo que, actuando dentro de los términos legales, de manera muy respetuosa procedo a interponer recurso de reposición y en subsidio el de Apelación en contra del Auto del dieciséis (16) de junio de dos mil veintiuno (2021), que dispuso decretar el embargo y secuestro de los recursos destinados al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, girados directa o indirectamente en favor de la aseguradora en salud MEDIMÁS E.P.S S.A.S:

### **1. CONSIDERACIONES PREVIAS.**

**1.1** Mediante la expedición de la Resolución Número 2426 del año 2017, la Superintendencia Nacional de Salud, autorizó a MEDIMAS EPS SAS, con NIT.901.097.473-5, para que desarrollara las operaciones relativas al aseguramiento y la prestación del servicio público esencial de salud a los afiliados.

**1.2** Las cotizaciones que hacen los usuarios al sistema de salud, al igual que toda clase de tarifas, copagos bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto

nacional; son dineros públicos, que las EPS y La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES administran, sin que en ningún instante se confundan ni con el patrimonio de las EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención del afiliado.

**1.3** Los recursos de los Regímenes Subsidiado y Contributivo en Salud, no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo, tal y como lo describe el artículo 8° del Decreto 050 de 2003.

**1.4** El ordenamiento jurídico positivo en materia procesal civil, a partir de la ley 1564 del año 2012, (Código General del Proceso), dispuso en su artículo 594, numeral primero (1°), lo siguiente:

*(...) 1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y **recursos de la seguridad social**" (Subrayado y negrilla fuera del texto).*

**1.5.** Que los recursos de las participaciones y del Sistema general de Seguridad Social en Salud, tienen una destinación específica, y se considera que, los contratos que celebre un ente territorial con las EPS'S para la administración de los recursos destinados a la Salud, los contratos que suscriban las EPS'S con las IPS para garantizar la prestación de servicios de salud de los afiliados, los contratos que celebre un ente territorial con IPS para garantizar la atención en salud de la población pobre y vulnerable, no pueden ser objeto de la imposición por parte de los entes territoriales de gravamen y/o medida cautelar alguna, que modifique su destinación específica. Garantizando siempre la atención en salud de conformidad con lo señalado para ello en el artículo 48 de la Constitución Política.


**1.6.** La Honorable Corte Constitucional ha sostenido que el citado principio respecto del presupuesto de las entidades y órganos del Estado se encuentra algunas excepciones, las cuales no fueron mencionadas ni justificadas en auto que decreta la medida cautelar en contra de Medimás EPS, haciendo caso omiso a los requisitos de la excepción y observando una vulnerando el debido proceso.

**1.7.** También se puede observar que el auto que decreta la medida cautelar en contra de Medimás EPS, tampoco hace mención a la regla general que la Honorable Corte Constitucional menciona en su jurisprudencia de acuerdo a la inembargabilidad lo cual es, entonces, improcedente por parte de este despacho decretar un auto de medidas cautelares no teniendo en cuenta lo mencionado en la jurisprudencia en cuantos los requisitos que se deben cumplir para embargar los dineros de las entidades y órganos del estado.

## 2. OPORTUNIDAD DE ESTE MEDIO DE CONTRADICCIÓN.

2.1. por estado del 17 de junio de año 2021 se notificó en virtud de lo establecido en el artículo 301 del Código General del Proceso a Medimás EPS S.A.S., del proveído del 16 de junio de 2021, mediante el cual se ordenó en su numeral primero (1°), lo siguiente:

**República de Colombia**  
**Rama Judicial**  
**Distrito Judicial de Medellín**



**Juzgado Primero Civil Circuito de Ejecución de Sentencias de Medellín**  
Medellín, dieciséis (16) de junio de dos mil Veintiuno (2021)

<b>RADICADO</b>	05001-31-03-006-2019-00174-00
<b>PROCESO</b>	EJECUTIVO
<b>DEMANDANTE</b>	HOSPITAL PABLO TOBON URIBE
<b>DEMANDADO</b>	MEDIMÁS EPS SAS
<b>PROVIDENCIA</b>	<b>AUTO 1422V</b>
<b>DECISIÓN</b>	DECRETA EMBARGO. PREVIO DECRETAR EMBARGO.

Por ser procedente, la solicitud presentada por el apoderado de la demandante, en memorial de 04 de junio de 2021 (F. 76) se decreta el embargo de los dineros, dividendos, utilidades intereses que a cualquier título posea el demandado en las siguientes entidades bancarias y/o fiduciarias:

Banco de Bogotá  
Banco Popular S.A.  
ITAU CORPBANCA COLOMBIA S.A.  
Bancolombia S.A.  
Citibank-Colombia  
BANCO GNB SUDAMERIS S.A.  
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A.  
Banco de Occidente S.A.  
BANCO CAJA SOCIAL S.A.  
Banco Davivienda S.A.  
SCOTIABANK COLPATRIA S.A.  
Banco Agrario de Colombia S.A.  
Banco Comercial AV Villas S.A.  
BANCO CREDITFINANCIERA S.A.  
Banco de las Microfinanzas Bancamía S.A.  
Banco W S.A.  
Banco Coomeva S.A. - "BANCOOMEVA"  
Banco Finandina S.A.  
Banco Falabella S.A.  
Banco Pichincha S.A.  
El Banco Cooperativo Coopcentral  
BANCO SANTANDER DE NEGOCIOS COLOMBIA S. A  
BANCO MUNDO MUJER S.A.  
Banco de la Microempresa de Colombia S.A.  
BANCO SERRINANZA S.A.

Siempre y cuando no correspondan a dineros inembargables o recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la Seguridad Social, de conformidad con el artículo 594 N°1 C.G.P. Oficiése

Por lo que, de conformidad con el inciso 3° del artículo 318, y en consonancia con el numeral 8° del artículo 321 y 322 del C.G.P., nos encontramos en oportunidad para presentar recurso de reposición en subsidio de apelación en contra del mencionado auto.

### **3. RAZONES Y/O MOTIVOS DE INCONFORMIDAD.**

En razón del origen público de las fuentes de financiación y usos de los RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – SGSSS, la interposición de cualquier gravamen o medida cautelar que recaiga sobre las cuentas maestras a nombre de Medimás EPS S.A.S, así como sus subcuentas, los rendimientos financieros generados por las cuentas autorizadas a las EPS para el recaudo de las cotizaciones, los recursos provenientes del pago que realizan los cotizantes dependientes al SGSSS en el marco de lo establecido en Decreto 2353 de 2015, los recursos provenientes de los aportes de los afiliados a los regímenes de excepción de que trata el artículo 14 del Decreto 1703 de 2002 modificado por el Decreto 057 de 2015 y el artículo 82 del Decreto 2353 de 2015 (artículo 2.1.13.5. del Decreto 780 de 2016 - Decreto Único Reglamentario del Sector Salud), los excedentes financieros de la Subcuenta de Compensación que se generen en cada vigencia, y los demás recursos que de acuerdo con las disposiciones vigentes correspondan al régimen contributivo dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud, generan de forma inmediata una afectación irreparable en la continuidad de los servicios de atención médica en salud para todos los afiliados atendidos por las IPS contratadas por MEDIMÁS EPS SAS, quien a su vez, depende del flujo de los recursos arriba mencionados para realizar los pagos a estos terceros.

Siendo indispensable resaltar que MEDIMAS EPS SAS, desarrolla su objeto social garantizando el servicio de salud de los afiliados de acuerdo con el plan obligatorio de salud; y con la aplicación de la medida de embargo, se pone en riesgo el derecho a la salud y la vida de los afiliados de la EPS, causando perjuicios en los tratamientos médicos, la atención de los pacientes, la compra de medicamentos e insumos, así como la operación de la EPS como asegurador.

#### **3.1. Carácter parafiscal de los recursos del SGSSS**

Los recursos recaudados con destinación al sector Salud son recursos parafiscales puesto que por mandato constitucional, no pueden ser utilizados con fines distintos a los cuales están destinados, ni ser objeto de giro ordinario de los negocios de las entidades de aseguramiento, ni formar parte de los bienes de ellas, ni desviarse a objetivos diferentes, ni siquiera con motivo de su liquidación o intervención, así se concibe al tenor de lo señalado en el artículo 48 de la Constitución Política.

La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que favorece con la destinación posterior de lo recaudado. Corte Constitucional, Sentencia. C-253 de 10 de abril de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Paralelamente, la Alta Corporación en la sentencia C-577 de 1995 indicó que el esquema de financiación de la seguridad social en salud es un ejemplo de

parafiscalidad "12. La cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyos intereses o necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados.

Uno de los aspectos sustanciales a la parafiscalidad es el carácter público de los recursos, tema que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional en materia de salud, *"son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa"* Sentencia C-152/97, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

Los recursos del sistema de Seguridad Social se invierten exclusivamente en beneficio de éstos, significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, mediante tarifas, copagos, bonificaciones y los aportes del presupuesto nacional, son recursos públicos que las EPS y el Fondo de Solidaridad y Garantía administran sin que se confundan con el patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado. Corte Constitucional, Sentencia. SU-480 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Los recursos económicos que tiene Medimás EPS según el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011 provienen del Sistema General de Seguridad Social en Salud FOSYGA que corresponden a la Unidad de Pago por Capitación "UPC" para atender las necesidades de sus afiliados tanto del régimen subsidiado como del contributivo, recursos que como ya se dijo, son inembargables según el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia el cual indica que: *"Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella"*, y el artículo 63 el cual dispone que *"Los bienes de uso público (...) son inalienables, imprescriptibles e inembargables"*.

### **3.2. Cobro excesivo de la medida cautelar**

En cuanto al auto de medidas cautelares donde decreta que el límite debe ser de un valor de \$7.575.683.535, en este auto se evidencia que existe un cobro excesivo por parte del juez ya que como se observa Medimás EPS realizó un pago parcial de un valor de \$5.529.510.801.

En cuanto al límite de la medida cautelar este debe ser de acuerdo a lo que se adeude por parte de Medimás EPS SAS y no el que considere el juez sin realizar ningún estudio previo.

#### **4. EL RECURSO CONTRA ESTE AUTO SE FUNDAMENTA EN LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES DE HECHO Y DE DERECHO.**

**4.1.** Así las cosas, mediante providencia calendada el día 16 de junio de 2021, su Señoría ordenó el embargo y secuestro de los remanentes o de bienes que por cualquier causa se llegaren a desembargar al aquí demandado MEDIMAS EPS S.A.S, dentro del proceso Ejecutivo del HOSPITAL PABLO TOBON URIBE, radicado bajo el No.2019-00174 que cursa en el Juzgado 001 Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Medellín - Antioquia. Por lo que, se hace menester que este recurrente, acuda al sustento orientador que en términos de inembargabilidad de los recursos de la Salud, indicó la ADRES el pasado 1 de agosto de 2019, a partir, de la emisión de la certificación identificada con el número de radicado No.29178200, en la cual se certifica por parte del ADRES el carácter de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que se encuentran depositados en las cuentas maestras de recaudo y de pago, advirtiendo que los recursos que se encuentran en esas cuentas tienen destinación específica.

En concordancia con lo anterior, tenemos que la inembargabilidad de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, encuentra fundamento en la Constitución Política, la normativa legal y la Jurisprudencia de las Altas Cortes.

Siendo así que, la Ley 1564 de 2012 mediante la que se expidió el Código General del Proceso, al tenor de su artículo 594 se pronunció sobre los bienes inembargables, contemplando como tales según su numeral 1º: "*Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del Sistema General de Participación, regalías y recursos de la seguridad social.*"

En el mismo sentido, indica el parágrafo del mismo artículo que:

**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.***

Infiriendose de lo anterior, que el despacho, previo a decretar las medidas cautelares, debió oficiar a la ADRES con el fin de que informara cuales son las cuentas maestras que tiene registrada MEDIMAS EPS S.A.S. y, de esta manera el funcionario judicial no trasgrediera el principio de inembargabilidad que revisten los recursos del SGSSS, principio, que en efecto resulta amenazado por el auto del 16 de junio de 2021.

En la pre citada comunicación, La ADRES, señala respecto de la inembargabilidad de los recursos depositados en las cuentas maestras de recaudo que:

(...)

se sustenta teniendo en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud se debe manejar en la cuenta maestras aperturadas por las EPS a nombre de ADRES en cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.6.1.1.1., las cuales serán independientes de las que manejen los recursos de las entidades, sin que los recursos allí depositados puedan ser calificados como propios de dichas Entidades o que hacen parte de su patrimonio, por cuanto son recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud destinados de forma específica a la prestación de servicios de salud.

**4.2.** También la misma ADRES se pronuncia sobre la inembargabilidad de las cuentas maestras de pagos al reseñar: “...la inembargabilidad de los recursos reconocidos por concepto de Unidades de Pago por Capitación- UPC en virtud del literal f) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993, los destinados para el pago de las incapacidades y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y prevención que se depositan en las cuentas maestras de pagos aperturadas por las EPS, como resultado del proceso de compensación del que tratan los artículos 2.6.1.1.2.1 y siguientes del Decreto 780 de 2016, no pueden catalogarse como rentas propias de dichas entidades, en tanto estas no pueden ser utilizadas ni disponer de estos recursos libremente, en su lugar deben ser usados por las EPS-EOC para garantizar la prestación del servicio de salud, es decir, tienen la característica de recursos con destinación específica y gozan de atributo de inembargabilidad al propender por la protección del derecho fundamental a la vida y la salud de los afiliados”(comillas, cursiva y negrita fuera de texto).

**4.3.** Adiciona la comunicación No.291782, enfatizando: “...en el mismo sentido, los recursos por concepto de gastos de administración de que trata el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, que corresponden a un 10% del valor de la UPC tratándose de Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y al 8% del valor de la UPC en Régimen Subsidiado, una vez surtido el proceso de compensación conforman un todo indivisible con los recursos que se destinan a la prestación de los servicios de salud, razón por la cual, respecto de los mismo también se predica el carácter de inembargable.”

**4.4.** Ahora bien, respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones, ha señalado: “...Los recursos del Sistema General de Participaciones depositados en dichas cuentas maestras, 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, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, 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.”

**4.5.** Así las cosas, las cuentas definidas como cuentas maestras del SGSSS y que fueron aperturadas por Medimás EPS por delegación del ADRES y, las cuales son identificadas en la certificación de inembargabilidad de acuerdo a la comunicación ya

referenciada, deja en claro que esas cuentas maestras poseen la característica de inembargabilidad, en tal sentido existe la imposibilidad que se pueda disponer mediante alguna medida cautelar de los recursos del SGSSS depositados en esas cuentas, maxime que **NO** son recursos propios de Medimás EPS y si pertenecen al SGSS los cuales están investidos del principio de inembargabilidad.

**4.6.** En esa misma línea argumentativa, la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** realizó un análisis estricto del artículo 594 en especial a lo concerniente al párrafo anteriormente indicado, para lo cual me permito transcribir de forma puntual lo indicado por la mencionada Agencia:

***“¿Y qué sucede sí el funcionario que llegara a ordenar el embargo, no indica el fundamento legal para la procedencia de la excepción al principio de inembargabilidad?”***

*En este evento, prevé el inciso segundo del párrafo del artículo 594 del C.G.P., que el destinatario de la orden de embargo se puede “abstener” de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza inembargable de los recursos.*

*Nótese que este aparte de la disposición contiene una medida audaz para hacer frente a la imposición de embargos sobre recursos protegidos con el beneficio de inembargabilidad. Significa ni más ni menos que la facultad conferida por el legislador a los destinatarios de las medidas de embargo, **llámense instituciones bancarias**, tesoreros municipales, registradores de instrumentos públicos, etc., para oponerse en legal forma a las decisiones judiciales o administrativas. Luego el destinatario de la medida pasó de ser un “mero ejecutor” de la orden administrativa o judicial, para convertirse en parte activa del control de la medida cautelar, por cuanto ahora le asiste la posibilidad legal de ejercer oposición al embargo.*

***¿Qué debe hacer la entidad destinataria de la medida cautelar, cuando decida abstenerse de registrarla o hacerla efectiva, por afectar recursos inembargables?***

*Es obligatorio que la entidad informe al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el **NO** acatamiento de la medida cautelar, por cuanto dichos recursos son inembargables. Si bien la norma no precisa a partir de cuándo se cuenta el día de plazo para manifestar el incumplimiento a la orden de embargo, se ha de entender que corresponde a aquél en el cual le fue comunicado a la entidad -generalmente mediante oficio remisorio-, el decreto de la medida cautelar correspondiente. Por ejemplo: embargo de sumas de dinero depositadas en cuentas bancarias, embargo de inmuebles o automotores comunicado a las oficinas de registro, etc.*

*Dado el breve plazo conferido para comunicar la decisión de abstención por parte de la entidad destinataria de la orden de embargo, corresponde a ésta*



hacer uso de todas las herramientas tecnológicas a su alcance con el fin de cumplir a cabalidad con dicho deber legal, para lo cual podrán servirse de diversos medios tales como fax, correo electrónico, servicio de mensajería especializada, etc.

**¿Cuál es el deber del funcionario executor de la medida cautelar, ante el desacato a la orden de embargo por él proferida?**

La autoridad debe pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se (sic) recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

Este último aparte del párrafo del artículo 594 del C.G.P., resulta confuso y podría generar incumplimiento de los términos allí dispuestos, porque el plazo que corre a cargo del funcionario que decretó la medida cautelar para alegar en el caso concreto la procedencia de alguna excepción legal a la inembargabilidad, es de solo tres (3) días hábiles contados desde el envío de la comunicación por parte de la entidad destinataria. Ha debido fijarse dicho término, a partir de la recepción del oficio y no desde su envío, atendiendo además los plazos cortos que rigen dicho trámite, en salvaguarda del principio de publicidad.

**¿Qué consecuencias acarrea la no recepción del oficio donde se invoque la causal de excepción al beneficio de inembargabilidad?**

Aquí de nuevo la voluntad del legislador fue la de configurar una sanción drástica ante la inactividad del funcionario que ordena el embargo, **de manera tal que si pasados tres (3) días hábiles**, el destinatario no recibe el oficio donde se insista en la medida cautelar invocando alguna de las excepciones a la inembargabilidad, ello aparece por ministerio de la ley, es decir, **sin que medie pronunciamiento al respecto, la revocatoria de la medida cautelar.**

**4.7.** Entonces, resulta evidente que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos de la salud conlleva *prima facie* la obligación radicada en cabeza de todas las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de evitar la restricción o limitación en el adecuado flujo de los recursos públicos destinados a la prestación de los servicios a los usuarios del SGSSS. Pero adicionalmente, y conforme lo expuesto, su finalidad va más allá de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema, puesto que cualquier afectación de un **eslabón de la cadena en la dispersión de recursos, afectará de manera directa a la prestación del servicio público para los usuarios.**

**4.8.** Así que lo que se pretende al recurrir el citado auto que ordenó decretar las medidas cautelares, es precisamente **(i)** garantizar la estabilidad financiera del sistema, **(ii)** según la forma en la que se estructura nuestro Estado Social de Derecho, el acatamiento de las autoridades judiciales y administrativas de las disposiciones constitucionales y legales anteriormente analizadas, **(iii)** que se garantice la primacía del interés general, así como la efectividad del derecho fundamental a la salud de nuestros usuarios y su derecho a la igualdad y por ultimo pero no menos importante, **(iv)** buscar garantizar el pago de los salarios y prestaciones sociales para los colaboradores de la EPS, en la medida que con los dineros congelados por la accionada, se asumen las obligaciones laborales de esta compañía, por lo que, se afectará directamente su derecho fundamental, y cómo el juez debe dar sentido a las instituciones jurídicas a partir de su labor de interpretación e integración del ordenamiento positivo. Ello supone un grado de abstracción o de concreción respecto de normas particulares, para darle integridad al conjunto del ordenamiento jurídico y atribuirle al texto de la ley un significado concreto, coherente y útil, permitiendo encausar este ordenamiento hacia la realización de los fines constitucionales. Por tal motivo, la labor del Juez no pueda reducirse a una simple atribución mecánica de los postulados generales, impersonales y abstractos consagrados en la ley a casos concretos, pues se estarían desconociendo la complejidad y la singularidad de la realidad social. De ahí se deriva la importancia del papel del Juez como un agente racionalizador e integrador del derecho dentro de un Estado Social.

Lo anterior, considerando que, como bien lo manifiesta el Ministerio Público, pasar por alto la prohibición contenida entre otros, en el artículo 25 de la Ley Estatutaria No. 1751 de 2015, generará traumatismos en la dispersión de recursos a otras instituciones que análogamente confluyen a garantizar la prestación del servicio público, e indefectiblemente generará que, dada la restricción a la disposición de los recursos, puedan generarse situaciones de inoportunidad e inaccesibilidad a los usuarios de la EPS que es sujeto de este tipo de medidas cautelares, quienes, en comparación con los usuarios de otra EPS, verán menguado o disminuido su derecho fundamental a la salud y restringido su derecho fundamental a la atención en condiciones de igualdad como usuarios del SGSSS.

Así las cosas, las cuentas definidas como cuentas maestras del SGSSS y que fueron aperturadas por Medimás EPS por delegación del ADRES y, las cuales son identificadas en la certificación de inembargabilidad de acuerdo a la comunicación de la ADRES del pasado 1 de agosto de 2019 ya referenciada, deja en claro que esas cuentas maestras poseen la característica de inembargabilidad, en tal sentido existe la imposibilidad que se pueda disponer mediante alguna medida cautelar de los recursos del SGSSS depositados en esas cuentas, maxime que **NO** son recursos propios de Medimás EPS y/o si pertenecen al SGSSS los cuales tienen una destinación específica.

## **5. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE LA INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.**

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

Ahora bien, a nivel legal encontramos la ley 100 de 1993, mediante la que se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, y en su artículo 182, señala que las cotizaciones que recauden las EPS, pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en arreglo con el artículo 48 de la Constitución previamente citado, y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a las cuentas propias de la respectiva EPS, denominadas en el régimen contributivo como cuentas maestras de la EPS.

**5.1.** Así mismo, la ley 1751 del año 2015, estatutaria del derecho a la salud consagra:

(...)

**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.*

## **6. LINEAMIENTO JURISPRUDENCIAL SOBRE EL TEMA**

**6.1.** Traemos a colación el pronunciamiento jurisprudencial que incardina el tema, contenido en la sentencia C-313/14, mediante la cual se hizo la revisión de constitucionalidad de la ley 1751 de 2015, y particularmente lo relativo a lo dispuesto en el artículo 25 que estableció la naturaleza de recursos públicos de la salud, inembargabilidad y la prohibición de que se les aplique una destinación diferente. Dijo entonces la Corte:

(...)

*Ahora bien, en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, "la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta". Para la Sala, la prescripción que 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.*

**6.2.** Sobre el carácter de inembargabilidad, la Corte Constitucional en la sentencia C-867 de 2001 señaló que la prohibición contenida en el artículo 48 Superior no puede ser desconocida "ni aun en aras de la reactivación económica", lo que significa que los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud y asegurar la efectividad del derecho a la salud no pueden ser objeto de acuerdos de pago con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta.

**6.3.** Existe entonces un vínculo entre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social en salud y la Unidad de Pago por Capitación, toda vez que dicha unidad es el reconocimiento de los costos que acarrea la ejecución del Plan Obligatorio de Salud (POS) por parte de las Empresas Promotoras de Salud y las ARS. Razón por la cual la UPC tiene carácter parafiscal, puesto que su objetivo fundamental es financiar en su totalidad la ejecución del POS. De ahí que la Corte Constitucional en la Sentencia C-828 de 2001 consideró que la UPC no constituye una renta propia de las EPS:

(...)

*Las UPC no son recursos que pueden catalogarse como rentas propias de las EPS, porque, en primer lugar, las EPS no pueden utilizarlas ni disponer de estos recursos libremente. Las EPS deben utilizar los recursos de la UPC en la prestación de los servicios de salud previstos en el POS. En segundo lugar, la UPC constituye la unidad de medida y cálculo de los mínimos recursos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud requiere para cubrir en condiciones de prestación media el servicio de salud tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado". MP Jaime Córdoba Triviño.*

**6.4.** Ha señalado la Corte Constitucional: "*En relación a la naturaleza jurídica de los recursos que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Corte Constitucional ha reiterado que todos los recursos que ingresen a este Sistema, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones son contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en particular, a la cuenta del denominado régimen subsidiado (Sentencia C-1707 de 2000). Por tener una especial afectación (financiar el servicio público esencial de salud) tales recursos deben usarse específicamente en la prestación de servicios de salud o entrega de bienes a los aportantes. (Sentencia T-569 de 1999).*

**6.5.** Esos mismos criterios fueron acogidos por La Corte Constitucional en Sentencia No SU-480 de 1997, estableció que: "*El Sistema General de Seguridad Social en Salud se puede considerar mixto y que sus recursos tienen el carácter de parafiscal. Las cotizaciones que hacen los usuarios del Sistema de Salud, al igual que toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del Presupuesto Nacional, son recursos públicos que las EPS y el Fondo de Solidaridad y Garantía administran sin que*

en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el Presupuesto Nacional o de Entidades Territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado”

(...)

*Si los aportes del Presupuesto Nacional y las cuotas de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social son recursos parafiscales, su manejo estará al margen de las normas presupuestales y administrativas que rigen los recursos fiscales provenientes de impuestos y tasas, a menos que el ordenamiento jurídico específicamente lo ordene. Por lo tanto, no le son aplicables las normas orgánicas del presupuesto ya que el Estado es un mero recaudador de esos recursos que tienen una finalidad específica: atender las necesidades de salud.*

(...)

*Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la Seguridad Social. Recursos que tienen el carácter parafiscal. Estos son recursos públicos que pertenecen al Estado y que se invierten exclusivamente en beneficio de un grupo, gremio o sector que los tributa.*

La Corte Constitucional ha reiterado que el principio de la inembargabilidad busca la protección de los recursos y bienes del Estado y permite asegurar la consecución de los fines de interés general para hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y en general el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales.

Por las razones expuestas, no es procedente el embargo de los recursos que tienen las Empresas Promotoras de Salud del régimen subsidiado, toda vez que a nivel legal y jurisprudencial se ha buscado la protección de tales recursos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social con el fin de satisfacer las necesidades básicas de atención en Salud a los usuarios afiliados a este régimen.

Sobre este asunto, también se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-566 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, en los siguientes términos:

*Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la Corte estima que son totalmente aplicables en el presente caso los criterios establecidos por la corporación en sus precedentes decisiones respecto del condicionamiento de la constitucionalidad de las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos públicos.*

*“En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la Sentencia C-546 de 1992”.*

*“De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades*

*públicas, para lo cual como se señaló en la Sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo"*

*"En este sentido, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones"*

*"Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (L. 715/2001, tit. V), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse"*

*"Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo" contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones"*

*"En este sentido la Corte declarará la constitucionalidad de la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo" contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido igualmente que en el caso de los recursos de la participación de propósito general que de acuerdo con el primer inciso del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 los municipios clasificados en las categorías 4a. 5a y 6a destinen para financiar la infraestructura de agua potable y saneamiento básico y mientras mantengan esa destinación, los créditos que se asuman por los municipios respecto de dichos recursos estarán sometidos a las mismas reglas en materia de inembargabilidad a que se ha hecho referencia en esta sentencia, sin que puedan verse comprometidos los demás recursos de la participación de propósito general cuya destinación está fijada por el legislador, ni de las participaciones en educación y salud."*

De conformidad con lo señalado, tanto en la norma como en la jurisprudencia transcrita, se colige que los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables, no obstante, existe la excepción cuando se trata del pago de

obligaciones laborales, sentencias judiciales y el condicionamiento del artículo 91 de la Ley 715.

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

**6.6.** Sin dejar de mencionar que, el artículo 8° del Decreto 050 de 2003, determina la inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías, a saber: *"Inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado. Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo"*. En ese mismo sentido, el artículo 21 del Decreto-Ley 28 de 2008, reitera este concepto y constituye causal de destitución al funcionario que contravenga dicha norma.

## **7. EL CONCEPTO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE LA SALUD AMPLIAMENTE DISCUTIDO POR LOS ORGANISMOS DE CONTROL**

### **7.1. La Superintendencia Nacional de Salud el 26 de octubre de 2005 conceptúo:**

"Por su parte el Decreto 111 de 1996 artículo 19 señala que: "Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes que la conforman".

"El Sistema General de Seguridad Social en Salud es reglado y, en consecuencia, quienes en él participan no pueden hacer sino lo que expresamente ha determinado la Ley. Para los particulares que administran recursos de salud rige el principio de los funcionarios públicos que pueden hacer sólo lo que les esté expresamente permitido"

"Dentro de este contexto, la Seguridad Social en Salud debe ser prestada en la forma establecida en la Ley 100 de 1993 y las normas que la desarrollan, en procura de garantizar el acceso a la salud de los habitantes del territorio".

"Conforme a lo descrito, se resalta que, el Estado ha delegado parte de la prestación del servicio público de salud en entidades privadas. Estas han entrado en el mercado de la salud, que es completamente reglado para prestar un servicio público esencial, obligatorio e irrenunciable".

## **7.2. La Procuraría General de la Nación, en Directiva No. 22 de abril de 2010, indicó:**

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

- a) Insta a las Entidades Públicas del Orden Nacional y Territorial (funcionarios ejecutores en procesos de cobro coactivo) y Red Bancaria para que acaten lo preceptuado en materia de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social, los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación.*
- b) 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.*
- c) Se solicita a la Superintendencia Financiera como el organismo de Inspección, Vigilancia y Control del sector financiero, que imparta instrucciones a la Red Bancaria sobre la INEMBARGABILIDAD de los recursos del Sistema de Seguridad Social, de las Rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones-SGP-"*

*La misma entidad en Circular 0019 del 19 de mayo de 2005, "instó a los Jueces de la República, competentes para la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos en contra de las personas jurídicas de derecho público, la Nación y entidades territoriales, al acatamiento de las normas relacionadas con el embargo de recursos públicos, en concordancia con lo establecido en los pronunciamientos jurisprudenciales de las altas Cortes".*

## **7.3. La Contraloría General de la Republica de la Republica de Colombia mediante Circular del 13 de julio del 2012 realizó las siguientes recomendaciones:**

*"La Contraloría General de la Republica no solo está en la obligación legal de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos, sino que debe advertir con criterio técnico, preventivo o proactivo, a los gestores públicos, del posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines del Estado a que se destina dicho patrimonio"*

*"Dada la importancia por el impacto que tiene para el funcionamiento del Estado el embargo de los recursos públicos y en consideración al volumen de reportes que se vienen recibiendo en la Contraloría General de la República por parte de las entidades financieras, se procede a continuación a efectuar algunas precisiones"*



“Así mismo indico que según el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 “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, artículo 16, Ley 179 de 1994, artículo 60, 55 inciso 30”

“En este mismo sentido, el artículo 18 de la ley 100 de 1993 “establece que los ingresos recaudados por las entidades promotoras de salud por concepto de cotizaciones pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud por lo cual en armonía con lo establecido en el artículo 48 de la constitución gozan del carácter de inembargables” “Igualmente el Decreto 050 de 2003 determina en su artículo 80 la inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado”

“En particular sobre el tema de Régimen subsidiado, el Decreto 050 de 2003 en su artículo 8º, dispuso: “Inembargabilidad de los recursos I del Régimen Subsidiado. Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo.”

“Respecto de los recursos del Sistema General de Regalías, el Decreto Ley 4923 de 2011, en su artículo 70 establece: “Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del Sistema”

“Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la Responsabilidad Fiscal.”

“La Contraloría General de la Republica en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, reitera a todos los funcionarios públicos encargados de la administración de esta clase recursos y de aclarar la naturaleza de inembargable de tales recursos, lo siguiente:”

“2. La obligación de esclarecer de manera inmediata a la autoridad jurisdiccional y a la entidad financiera la clase de recursos sobre los cuales recae la medida”

“3. Si se tratare de recursos de naturaleza inembargable, debe solicitar ante la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Publico la certificación correspondiente sobre la naturaleza del recurso, en los términos del artículo 36 de la ley 1485 de 2011”

“4. Solicitar de manera inmediata a la autoridad judicial el desembargo de los recursos afectados con la medida, aportando la certificación antes señalada”

“5. En caso tal que la autoridad judicial no acceda a la solicitud de desembargo, se deberán interponer las acciones y denuncias que correspondan, para evitar los posibles perjuicios que se puedan ocasionar a la sostenibilidad financiera de la entidad para la ejecución de la medida cautelar”

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

#### **7.4. La Superintendencia Financiera mediante Circular N° 029 del 2014 estableció lo siguiente:**

*“De conformidad con la Constitución Nacional, tanto los particulares como las autoridades públicas deben ceñir sus actuaciones a la buena fe, respetar a las autoridades y colaborar con la justicia. En tal sentido, debe entenderse que la información requerida por las autoridades judiciales y administrativas de parte de las entidades vigiladas por esta Superintendencia es de carácter confidencial y privada, y está subordinada a los fines de la administración de justicia y de las investigaciones que realizan dichas autoridades”*

*“Se entiende como un deber de colaboración con la justicia por parte de las entidades vigiladas el cumplimiento inmediato de las órdenes recibidas sobre los bienes y haberes de los clientes, sin que sea posible controvertir u oponerse a su cumplimiento. **Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 5.1.6 sobre órdenes de embargo respecto de recursos inembargables”***

*“5.1.6. Procedimiento en caso de medidas cautelares decretadas sobre recursos inembargables: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 91 de la Ley 715 de 2001, 8 del Decreto 050 de 2003, son inembargables los recursos de: el Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, el Sistema General de Participaciones -SGP-, Regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables”*

*“En tal virtud, en los eventos en los cuales las entidades vigiladas reciban órdenes de embargo respecto de los recursos anteriormente mencionados, deben cumplir el procedimiento señalado en el parágrafo del artículo 594 del CGP”*

*“De otro lado, al momento de la celebración de cualquier contrato de depósito, corresponderá a las entidades solicitar la información que les permita identificar la condición de inembargabilidad de los respectivos recursos”*

#### **7.5. El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Circular 034 del 25 de abril del 2016 sobre el tema en estudio conceptuó lo siguiente:**

*“La Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 182, señala que las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud EPS, pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48, constitucional, ya citado y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias*

de la respectiva EPS, denominadas en el Régimen Contributivo, cuentas maestras (artículo 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”*

*“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 715 de 2001, desarrolló el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, creado por el Acto Legislativo 01 de 2001, y definió la naturaleza de los recursos que lo conforman, aquellos que la Nación transfiere a dichas entidades para la financiación de los servicios a ellas asignadas, discriminados entre otros los correspondientes a salud. Así las cosas, resulta que dichos recursos se encuentran ligados a la función social, por lo que se entiende a ellos el principio de inembargabilidad.

El artículo 1º de la citada Ley, señaló: **"NATURALEZA DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.** El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley."

También señaló la citada ley, en el artículo 91: *"Prohibición de la unidad de caja. Los recursos del sistema general de participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destilación social constitucional, estos recursos no pueden ser sujetos de embargo titularización u otra clase de disposición financiera"*.

*"Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad."*

## **8. PETICIONES**

En virtud de todo lo expuesto y motivado en el presente escrito, y protegiendo el principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, solicito respetuosamente al señor Juez que se **REPONGA** el numeral 1º, del auto del 16 de junio de 2021. Y llegado el caso donde no se reponga el numeral primero (1º) del Auto arriba citado, interpongo subsidiariamente el recurso de apelación, para que en derecho resuelva la alzada el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

## **9. ESPECIAL**

En razón a la naturaleza pública de los recursos económicos que se discuten dentro del presente proceso, los cuales hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, y que en esencia son de carácter inembargable, respetuosamente solicito al despacho que se **VINCULE** a:

- a) Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud  
- ADRES.
- b) Procuraduría General de la Nación.
- c) Contraloría General de la República

Para que, en el ejercicio de sus funciones de administración de los recursos de la salud, vigilancia de la función pública y salvaguarda de los recursos públicos, intervengan en el trámite de las medidas cautelares que pudieran decretarse dentro del proceso, en los términos del artículo 69 CGP.

## **10. ANEXOS**

- Certificado de existencia y representación legal de Medimás EPS.
- Copia de la escritura del Poder General otorgado por Medimás EPS a la suscrita.
- Copia de la comunicación del ADRES con el No 29178200 del 1 de agosto de 2019.
- Copia de la circular 014 del 8 de junio de 2018 expedida por el Procurador General de la Nación, mediante la cual exhorta a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre recursos del Sistema.
- General de Seguridad Social en Salud.
- Circular 001 del 21 de enero de 2020 Contraloría general de la República- Inembargabilidad recursos del SGSSS.

## 11. NOTIFICACIONES

La suscrita apoderada, podrá ser notificada en la dirección de notificaciones judiciales ubicada en la Calle 12 No. 60-36 de la Ciudad de Bogotá. También al correo electrónico: [notificacionesjudiciales@medimas.com.co](mailto:notificacionesjudiciales@medimas.com.co) Medimás recibe notificaciones judiciales en la dirección catastral y electrónica registrada en el certificado de existencia y representación legal de Medimás, aportado en este escrito.

Del señor Juez,



**GISELE GOMEZ FERNANDEZ**  
**C.C. No.52.644.412 expedida en Usaquén**  
**T.P No. 102.278del C.S.J**



Señor

**JUEZ PRIMERO (1°) CIVIL DEL CIRCUITO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE MEDELLÍN**

E.

S.

D.

PROCESO: **EJECUTIVO SINGULAR**  
DEMANDANTE: **HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE**  
DEMANDADA: **MEDIMÁS EPS S.A.S.**  
RADICADO: **2019 - 0174**  
ASUNTO: **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN**

**HERNÁN JAVIER ARRIGUI BARRERA**, mayor de edad y domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.191.168 de Garzón (Huila), abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 66.656 del C. S. de la J., apoderado judicial del **HOSPITAL PABLO TOBÓN URIBE**, demandante en el proceso ejecutivo de la referencia, muy respetuosamente concurre ante su Despacho con el fin de interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN** en contra de la limitación a las medidas cautelares contenidas en los autos de 16 y 24, de junio de 2021, notificados por anotación en el estado de los días 17 y 25, de junio de 2021, según se explicará a continuación, solicitando que tal limitación se revoque de acuerdo con los siguientes argumentos.

## **I. OPORTUNIDAD PARA LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO**

El inciso final del artículo 287 del Código General del Proceso, señala:

*"Dentro del término de ejecutoria de la providencia que resuelva sobre la complementación podrá recurrirse también la providencia principal"*

Mediante auto notificado por anotación en el estado del 25 de junio de 2021, el juzgado resolvió la solicitud de adición radicada el 22 de junio de 2021, por lo que, de conformidad con la norma recién transcrita, durante el término de ejecutoria 28, 29 y 30 de junio de 2021 se podrán recurrir los auto notificados los días 16 y 24 de junio de 2021.

## II. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

En autos de 16 y 24 de junio de 2021, el Despacho al momento de decretar las medidas cautelares solicitadas, realizó la siguiente limitación:

*"Siempre y cuando no correspondan a dineros inembargables o recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la Seguridad Social, de conformidad con el artículo 594 N° 1 C.G.P."*

Consideramos que la salvedad efectuada por el despacho desnaturaliza por completo las medidas cautelares solicitadas, al punto de hacerlas inocuas, pues recuérdese que los títulos ejecutivos base de esta ejecución tienen su origen precisamente en la prestación del servicio público de salud en atención de urgencias a los afiliados de MEDIMÁS EPS S.A.S. y además el presente proceso cuenta con **sentencia judicial en firme**, por lo que el pago de estas obligaciones deben atenderse con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que el Estado gira a la EPS, fundamentalmente a través de la Unidad de Pago por Capitación, destinados legal y constitucionalmente a la cobertura de los servicios de salud ejecutados.

En otros términos, se deduce con claridad que, por la naturaleza de las obligaciones ejecutadas, se estructura una excepción al principio de inembargabilidad aducido por el despacho, excepción que en este caso propende por garantizar que los dineros objeto de cautela lleguen a su destino legal, esto es, la cobertura de los servicios de salud prestados por el hospital público demandante, máxime cuando en el presente asunto ya existe sentencia en firme y se debe dar aplicación a lo establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

En efecto, en el contexto jurídico colombiano, se ha entendido que por regla general los recursos que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, son de naturaleza inembargable. Sin embargo, la jurisprudencia nacional ha establecido excepciones a esta regla general, básicamente, en tratándose de eventos en los cuales la medida cautelar tiene como fin garantizar que los recursos objeto de cautela, sean efectivamente destinados al servicio que constitucional y legalmente les fue asignado: la cobertura de los servicios de salud de la población colombiana.

Esta relatividad del principio de inembargabilidad de los recursos de la salud, fue advertida recientemente por la Corte Constitucional en Sentencia C-313 del 2014, al analizar en sede de control previo de constitucionalidad, la exequibilidad del artículo 25 de la Ley 1751 del 2015 – Ley Estatutaria de la Salud –, norma que prevé que los recursos de la salud son inembargables, y no podrán destinarse a fines distintos de los previstos constitucional y legalmente.

En esta oportunidad, la Corte Constitucional aclaró que la inembargabilidad de los recursos de la salud, opera NO COMO UNA REGLA, SINO COMO UN PRINCIPIO, y en tal virtud **NO TIENE CARÁCTER ABSOLUTO**, es decir, deberá verificarse en cada caso concreto, si procede aplicar una excepción al principio de inembargabilidad de esta clase de recursos:

*“El artículo 25 del Proyecto de Ley hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.*

*De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional con lo cual, se controla el uso que a los recursos de la salud den los diferentes actores del sistema. La Corte tampoco encontró razones que pusieran en tela de juicio la constitucionalidad de la inembargabilidad de tales recursos, **sin embargo, se observó que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y, por ende, no tiene carácter absoluto, debiendo entonces atenderse al momento de la aplicación del precepto, lo sentado por la jurisprudencia en materia de excepciones al mandato que excluye respecto de los caudales de la salud la medida cautelar.***

*En este sentido, como de la parte final de la disposición que establece que “...no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente” podría interpretarse que el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad, lo cual contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política, resulta procedente excluir esa interpretación y, por ende, se declara la exequibilidad del artículo 25 **precisando que una lectura desde la Constitución permite afirmar que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con garantizar el derecho a la salud de las personas.**”*



Atinadamente la Corte Constitucional ratifica que, al momento de aplicar el mandato de inembargabilidad de los recursos de la salud, deberá verificarse si se trata de un evento en el cual proceda como excepción, decretar la medida cautelar, y de manera complementaria, ratifica que los recursos de la salud, solo podrán destinarse a los emolumentos relacionados con la garantía del derecho a la salud de las personas.

En este sentido, es absolutamente claro que, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia nacional, el escenario natural en el cual procederá decretar (como excepción al principio general) medidas cautelares sobre recursos de la salud, no puede ser otro que la solicitud de reconocimiento y pago de los servicios de salud prestados a la población colombiana por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en la medida en que lo que se obtiene con ocasión de la práctica de la medida cautelar, **es que a través de este mecanismo coercitivo se garantice que los recursos embargados se destinen para la cobertura de los emolumentos de que habla la Corte Constitucional: los relacionados con el derecho a la salud de las personas.**

En un análisis por demás acertado, la Corte Suprema de Justicia desarrolló el concepto antes indicado – el de la procedencia de la medida cautelar sobre recursos de la salud para garantizar el pago de estos mismos servicios -, advirtiendo esta Corporación que la medida cautelar tendrá como efecto y consecuencia, impedir que la sostenibilidad financiera del sistema de salud se ponga en peligro con la mora en el pago de los servicios de salud en que puede incurrir la entidad responsable del pago de los mismos:

*“El Tribunal, como viene de verse, consideró que el actuar de los jueces indagados no fue “manifiestamente ilegal”, toda vez que **no quebrantaron el principio de inembargabilidad de los dineros del sector salud provenientes del sistema general de participaciones en el régimen subsidiado, por cuanto la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado excepciones a dicho parámetro a partir de las sentencias C-732 de 2002, C-566 de 2003 y 1154 de 2008, entre las cuales está los cobros por servicios de salud y, precisamente, los procesos adelantados por los jueces Segundo y Séptimo Civiles de la misma ciudad, corresponden a demandas ejecutivas, cuyos títulos base de cobro fueron emitidos con ocasión de los servicios de salud prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a COOSALUD EPS-S.***

2. La apelación interpuesta por el apoderado de la mencionada EPS-S, se centró en que la Corte Constitucional en la providencia C-539 de 2010 señaló como única excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, el pago de obligaciones laborales, pues con el Acto Legislativo 04 del 2007, se modificaron varios aspectos del mencionado sistema que mostraban mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos.

3. Obsérvese que en el presente asunto no se discute lo indicado por el Tribunal en el sentido de que **los procesos ejecutivos en los que se proferieron las medidas cautelares objeto de la indagación, tuvieron lugar contra la Cooperativa de Salud y Desarrollo Integral, "COOSALUD EPS-S" para el cobro de servicios de la misma naturaleza prestados por diferentes IPS a afiliados del sistema de seguridad social vinculadas a dicha EPS-S.**

4. En este orden de ideas, consonante con la apelación, la Sala debe determinar si las decisiones de embargo proferidas por los indicados en calidad de jueces civiles del circuito – en el curso de procesos ejecutivos promovidos para el cobro de obligaciones derivadas de servicios de salud prestados a afiliados vinculados a COOSALUD EPS-S, son manifiestamente contrarias al ordenamiento jurídico por quebrantar el principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, en tanto, según propone el impugnante, las únicas excepciones a esta prohibición a partir del Acto Legislativo 04 de 2007, son las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, no así las originadas en servicios de salud contratados por la EPS-S.

**5. De entrada la Sala advierte que los embargos objeto de indagación no son "manifiestamente contrarios a la ley", por las razones siguientes:**

5.1 Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la mismo dispuso "estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008" de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C – 732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:

Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008 que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de

*inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.*

*Explicó que “la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”.*

*Que si bien la “regla general” adoptada por el legislador era la “inembargabilidad” de los recursos públicos del presupuesto general de la nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*

*La primera de estas excepciones tenía que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible.*

*Siguiendo esta línea argumentativa, consideró que “el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución; premisa a partir de la cual indicó que, **“las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del presupuesto eran aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinadas los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)** – Resaltado y subrayado fuera del texto.*

*5.2 De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como lo indicó el apelante, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de “una mayor preocupación del Constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”, lo cual supone fortalecer “el principio de inembargabilidad” de los recursos del SGP.*

Sin embargo, **aquella premisa también propende por la conservación de alguna de sus excepciones, cual es “cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinadas los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”**; pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos.

**Por consiguiente, resulta razonable que los dineros embargados de COOSALUD EPS-S –girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS.** Obsérvese lo señalado en el texto normativo:

Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

**Lo contrario –es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cubija recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza, no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos de SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en**

**el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS –públicas, mixtas o privadas., cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados.**

*En este orden de ideas, la Sala no advierte manifiestamente contrario al Ordenamiento los embargos objeto de indagación, más aún se observan razonablemente ajustados a la Constitución.”<sup>1</sup> (Se subraya y resalta.)*

Esta posición fue reiterada por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien mediante providencia **STC7397-2018** del 7 de junio del 2018 (M.P. Dra. Margarita Cabello Blanco), invocando el precedente jurisprudencial referido previamente, para efectos de indicar respecto de la providencia objeto de tutela en dicha oportunidad, que **“si la colegiatura enjuiciada omitió pronunciarse en torno al carácter de cada uno de los bienes cautelados, relegó la facultad de decretar de oficio las pruebas necesarias para determinar su procedencia y no analizó lo concerniente con las excepciones de inembargabilidad de los dineros del Sistema General de Participaciones para el caso bajo su conocimiento, brota palmario el quebranto de la garantía prevista en el artículo 29 de la Constitución Política.”**

Lo cierto es que con las decisiones recurridas se viola el precedente jurisprudencial sobre la materia, dado que los recursos del SGSSS sí son embargables, sin limitación alguna, cuando se persigue el cobro de servicios generados por la atención en salud de la población colombiana, y además, cuando existe sentencia ejecutoriada y en firme; es así como:

- En la sentencia **CSJ STC1479-2020** del 12 de febrero de 2020 proferida por la **Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil** dentro de la acción de tutela propuesta por EL CENTRO DE IMÁGENES DIAGNÓSTICAS DE SANTA MARTA S.A.S. contra EL JUZGADO CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO de esa ciudad, adujo que si bien los recursos del S.G.P. tiene destinación específica y en principio son inembargables, esta protección sede y se viabiliza la medida

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sentencia del 29 de julio de 2015, Exp. 44031. M.P. Dr. José Leónidas Bustos Martínez.

cautelar cuando el crédito ejecutado tiene como fuente algunas de las actividades a las cuales están destinados los recursos como en este caso, la prestación del servicio de salud.

- La **Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil**, en pronunciamiento de tutela CSJ STL 2493 DE 2020 de fecha 4 de marzo de 2020, dentro de la acción propuesta por la COOPERATIVA DE SALUD COMUNITARIA EMPRESA PROMOTORA EMPRESA PROMOTORA DE SALUD SUBSIDIADA COMPARTA E.P.S. contra EL JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ, resaltó que la Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial consistente en señalar las excepciones aplicables al principio de la inembargabilidad, que relaciona de la siguiente manera 1. Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; 2. **Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos**; 3. Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales se encuentran destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico):

*De acuerdo, a lo anterior, la inembargabilidad de los recursos que pertenecen al Sistema General de Participaciones no opera de manera absoluta, toda vez que jurisprudencialmente se han fijado unas excepciones con el propósito de evitar poner en riesgo principios, valores y derechos constitucionales de carácter particular, tales como la vida en condiciones dignas, la seguridad social y el trabajo.*

*Sobre el particular, cumple indicar que desde el año 1992, en fallos CC C-546 de 1992, CC C-013, CC C-017, CC C-107, CC C-337, CC C-555 de 1993, CC C-103 y CC C-263 de 1994, CC C-354 y CC C-402 de 1997, CC T-531 de 1999, CC C-427 de 2002, CC T-539 de 2002, CC C-793 de 2002, CC C-566, CC C-871 y CC C-1064 de 2003, CC C-192 de 2005, CC C-1154 de 2008, CC C-539 de 2010 y CC C-543 de 2013, la Corte Constitucional ha construido una línea jurisprudencial consistente en señalar aquellas excepciones, que enlistó de la siguiente manera:*

*(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*

**(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica**

**y la realización de los derechos en ellas contenidos.**

(iii) *Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

(iv) *Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)” (negrilla fuera de texto).*

- En la sentencia **CSJ STC2508-2020** del 12 de marzo de 2020 proferida por la Corte Suprema de Justicia – Sala Civil dentro de la acción de tutela propuesta por el **HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LOPEZ** contra los **JUZGADOS SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO, CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO, QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO, SEGUNDO LABORAL DEL CIRCUITO Y CUARTO LABORAL DEL CIRCUITO** todos de Valledupar, se reiteró que, si bien el principio de inembargabilidad es una garantía que permite salvaguardar el presupuesto del Estado para la atención de las necesidades esenciales de la población, no desconoce los derechos adquiridos ni las garantías de acceso a la administración de justicia, por cuanto dicho principio no es absoluto al admitir excepciones, respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las que están destinados estos recursos, como en este caso concreto, **a la prestación de servicios de salud.**
- La Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil en sentencia **CSJ STC3118** del 18 de marzo del 2020, en un caso de idénticas características al presente, donde MEDIMAS E.P.S. S.A.S. presentó acción de tutela contra el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Bucaramanga, determinó que el juez accionado había actuado en el marco legal al decretar medidas cautelares contra la EPS:

*“...la autoridad cognoscente no se alejó del marco normativo y jurisprudencial en que se subsume la cuestión, sino que, todo lo contrario, aplicó “una de las excepciones” que hacen procedente las “cautelares”, relativa a que **la pauta ordinaria de “inembargabilidad”, cede cuando el coercitivo se sustenta en la “prestación del servicio” público respectivo, en este caso de salud.***

*En efecto, sobre el punto se tiene ampliamente decantado que:*

*La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población (...) lo anotado porque si se avalar el embargo de todos los activos públicos "(...) (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.*

*No obstante, la jurisprudencia de este Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado beneficio "(...) no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica (...)", pues no es absoluto y es susceptible de excepciones (...) (tales como) (La extinción de) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible, (esto es), siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) CSJ STC1479-2020.*

*De modo que, el obrar del iudex acusado se alineó a los parámetros transcritos, no "se detecta un error grosero o un yerro superlativo o mayúsculo que, abrupta y paladinamente cercene el ordenamiento positivo CSJ STC4996-2017."*

- Finalmente, valga traer a colación la Circular No. 001 de fecha 23 de marzo del 2021, en el que la Contraloría General de la República precisó sus instrucciones en materia de embargos sobre recursos del SGSSS, con base en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, aduciendo para el efecto que:

*"El servicio de salud es parte fundamental de las garantías sociales y constitucionales del Estado, donde las E.P.S. tienen un rol fundamental en la prestación de servicios y en el flujo de los recursos del servicio de salud.*

*Si bien la Constitución y la Ley indican que los recursos de la salud son inembargables, **ello no es patentes de curso para que las E.P.S.***





***evadan el pago de las deudas por los servicios prestados por las I.P.S.; de tal suerte que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado unas excepciones frente a la regla de la inembargabilidad.”***

Absolutamente todos los pronunciamientos expuestos en precedencia son unísonos y coincidentes en reconocer las excepciones al principio de inembargabilidad, por lo tanto resulta absolutamente claro que, el escenario natural en el cual procederá decretar (como excepción al principio general) medidas cautelares sobre recursos de la salud, no puede ser otro que la solicitud de reconocimiento y pago de los servicios de salud prestados a la población colombiana por parte de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en la medida en que lo que se obtiene con ocasión de la práctica de la medida cautelar, es que a través de este mecanismo coercitivo se garantice que los recursos embargados se destinen para la cobertura de los servicios de que habla la Corte Constitucional: los relacionados con el derecho a la salud de las personas.

Y es que además no puede perderse de vista que el presente cobro, además de tener origen en la prestación de servicios de salud a los afiliados de la EPS demandada, cuenta con **sentencia judicial en firme**, de manera que existen por lo menos **dos justificaciones constitucionales para que el Despacho revoque la limitación impuesta al momento de decretar las medidas cautelares: el deber de proteger la financiación del servicio público de salud prestado por la IPS demandante, y el deber de proteger su seguridad jurídica en cuanto tiene derecho al cumplimiento de la sentencia judicial proferida en contra de la EPS<sup>2</sup>.**

Lo contrario, a nuestro juicio, es admitir que las EPS se encuentran marginadas del ordenamiento jurídico y son inmunes al sistema judicial de cara al cumplimiento de sus obligaciones legales (prerrogativa con la que no cuenta ni el mismo Estado), por lo que de la manera más respetuosa rogamus al Despacho que se sirva **REVOCAR** la limitación a las medidas cautelares decretadas en autos de 16 y 24, de junio de 2021, en las que se restringió su alcance excluyendo de la cautela *“dineros inembargables o recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la Seguridad Social”*; para que en su lugar, se indique a la ADRES y demás entidades oficiadas, que deberán practicar el embargo comunicado sin limitación alguna, dado que dentro del presente trámite se cobran servicios de salud prestados a los afiliados de la EPS demandada, y **existe sentencia en firme**, las que son causales

<sup>2</sup> Cfr. CSJ STL 2493 DE 2020 de fecha 4 de marzo de 2020 ibídem.



constitucionales para inaplicar el principio de inembargabilidad, de acuerdo con la extensa y homogénea jurisprudencia existente sobre la materia.

Del Señor Juez,

**HÉRNAN JAVIER ARRIGUI BARRERA**

C. C. No. 12.191.168 expedida en Garzón

T. P. No. 66.656 del C. S. de J.