Doctor:

HERNAN ALONSO ARANGO CASTRO
JUEZ DIECISIETE CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN

E. S. D.

ASUNTO:	**RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN**, contra el auto de fecha 8 de marzo de 2022, a través del cual **DECRETÓ MEDIDAS CAUTELARES**
PROCESO:	EJECUTIVO SINGULAR
DEMANDANTE:	UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA – CLINICA UNIVERSITARIA
DEMANDADO:	COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. Nit. 900226715-3
RADICADO:	**05001310301720210034000**

SANDRA MARCELA VEGA ARANGO, abogada en ejercicio, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.047.446.328 de Cartagena, portadora de la Tarjeta Profesional No. 257.221 del C. S. de la J., que para efecto de notificaciones me encuentro ubicada la ciudad de Cartagena Barrio Bocagrande, Cra 2ª #11-41 Edif. Torre Grupo Área. Piso 8, con correo electrónico smvega@coosalud.com, actuando en calidad de apoderada judicial de COOSALUD EPS de conformidad con el poderes conferidos allegados en la oportunidad correspondiente; de forma comedida y respetuosa, estando dentro de los términos de ley, comparezco ante su Despacho para formular **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO APELACIÓN**, contra el auto de fecha 8 de marzo de 2022, a través del cual **DECRETÓ MEDIDAS CAUTELARES DE EMBARGO DE RECURSOS** en contra de la entidad **COOSALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A.**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 321 del C.G.P. indicó lo siguiente:

CONSIDERACIONES PREVIAS

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

Decisión Corte Constitucional del 08 de septiembre del 2021 COOMEVA EPS VS JUZGADO 5 CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA.

Mediante sentencia del 4 de marzo de 2021, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla había declarado improcedente una acción de tutela interpuesta por la EPS Coomeva. Impugnada la decisión, en segunda instancia, por sentencia del 14 de abril de 2021, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, confirmó la decisión de primera instancia. Es así como, mediante auto del 30 de julio de 2021, la Corte Constitucional seleccionó la tutela, por la factible violación de un precedente de la Corte Constitucional y la preservación del interés general y tutela contra providencias judiciales, criterios complementarios.

La decisión adoptada por la Corte Constitucional en sede de Revisión fue la de decretar la suspensión provisional de las medidas de embargo ordenadas por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, respecto de las Cuentas Maestras 165004763 y 165004813, abiertas por la EPS Coomeva y administradas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES.

En el mencionado proceso, la máxima Corporación advirtió que ese dinero no era parte de su patrimonio, sino que eran dineros inembargables del Sistema de Salud y estaban destinados al proceso de compensación que efectúa la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES–, mediante el cual se viabiliza la operación de la EPS y la efectiva prestación del servicio a todos los afiliados.

Aquí, lo que analizó la Corte Constitucional fue el principio de inembargabilidad y sus excepciones frente a los recursos y estableció si los dineros que reposan en las cuentas maestras que administra la ADRES, pueden ser afectados con medidas cautelares en el marco de un proceso ejecutivo para garantizar la satisfacción de las obligaciones adeudadas por una EPS.

Sostuvo el Honorable magistrado Alberto Rojas Ríos: "*aquí lo que se trata es de impedir el pago a los acreedores con aquellos recursos depositados en las Cuentas Maestras del banco AV Villas y la ADRES, ante el peligro de que puedan resultar significativamente comprometidos los recursos públicos de la seguridad social y que se desencadene una crisis que amenace masivamente la salud y la vida de los afiliados*".

El Ministerio Público, por intermedio del Procurador 13 Judicial II adscrito a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Laborales, indicó que los recursos objeto de embargo; no podían formar parte del patrimonio de la ejecutada sino eran propiedad del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS-. A su vez, la -ADRES- decretó el embargo sobre recursos de naturaleza inembargable, cuya destinación no es la de garantizar las obligaciones de las EPS y que transgrede gravemente los derechos fundamentales de los usuarios en salud. A su turno, el banco AV Villas, tanto dentro del proceso ordinario como en el trámite de la acción de tutela, advirtió que los recursos que reposan en las Cuentas Maestras no son ni le pertenecen a la EPS demandada en el ejecutivo, sino recursos públicos del Estado que no podían ser embargados.

La decisión de la Corte obligó al banco AV Villas para que, en las siguientes 24 horas, luego de la notificación de la providencia, adoptara medidas para desbloquear las Cuentas Maestras abiertas por la EPS, además, ordenó a la entidad financiera el desbloqueo inmediato de los recursos y ordenó al Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla que se abstenga de realizar la entrega de títulos de depósito judicial a cualquiera de los ejecutantes y/o sus apoderados en el proceso ejecutivo y al banco Agrario de Colombia que se inhiba de pagar cualquier título judicial ordenado por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, con ocasión del proceso ejecutivo.

Sumado a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo, a solicitud de la Red de Veedurías y tras el Cartel de los Embargos en salud, le solicitó a la Procuraduría General de la Nación, adoptar medidas urgentes sobre los recursos de la salud desviados indebidamente que pone en peligro la salud y vida de miles de colombianos. Luego de estas denuncias, la Procuraduría está exigiendo explicaciones a otros jueces señalados de, al parecer, ordenar embargos irregulares.

VIGILADO Supersalud

2.2. De la Inaplicación de Medidas Cautelares.

Los dineros de unidad de pago por capacitación UPC, que se encuentran a cargo y bajo el manejo de la EAPB, como ocurre con los recursos que pretenden ser objeto de medidas cautelares por el despacho, no hacen parte del patrimonio de las EPS, sino que son los recursos utilizados para financiar el PLAN DE BENEFICIOS EN SALUD y por tal motivo dichos recursos son inembargables.

La ley obliga a la EPS a manejar los recursos del sistema como son los Aportes Patronales del Sistema General de Participaciones, los Aportes de los Trabajadores vinculados a las instituciones de Salud, los recursos que provienen del Adres, los recursos del Sistema General de Seguridad Social que se deriven de los procesos de Compensación, cotizaciones. Estos recursos manejados a través de las cuentas de ahorro de nuestra entidad, por ministerio de la ley son INEMBARGABLES.

De otro lado, rememorando las recientes declaraciones efectuadas por el MP DR. JULIO ANDRES SANPEDRO ARRUBLA Presidente de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial respecto a la grave afectación de los RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD a raíz del decreto de medidas cautelares de embargo por parte de los Jueces de la Republica.

Actualmente la Comisión Nacional de Disciplina Judicial adelanta 7.759 procesos, de los cuales 4.336 responden a casos disciplinarios en contra de abogados, 52 contra jueces de paz, 3.211 contra funcionarios judiciales y 96 en contra de auxiliares de la justicia. “En nuestro primer año de funcionamiento nos dedicamos a colocar la casa en orden y ya lo logramos. Ahora con una imagen renovada y con credibilidad queremos recuperar la confianza de la ciudadanía”, indicó el magistrado Julio Andrés Sampedro.

Sampedro Arrubla anunció un trabajo conjunto con la Superintendencia Nacional de Salud, para acometer con el peso de la ley, los escandalosos casos de jueces que decretan embargos del sistema de salud, a pesar de que ello no es posible.

“*En este momento estamos trabajando articuladamente con la Supersalud para estructurar un macro caso en lo referente a los dineros embargados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Hemos descubierto que en muchas regiones del país se están embargando esos dineros -que no son susceptibles de embargo- causando un gran perjuicio a la gente que tiene que acudir al sistema de salud”, admitió el presidente de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial*”.

La nota periodística completa puede ser consultada a través del siguiente enlace:

https://www.elespectador.com/contenido-patrocinado/comision-nacional-de-disciplina-judicial-arremete-contra-el-cartel-de-los-embargos//?utm_source=interno&utm_medium=boton&utm_campaign=share_notas&utm_content=boton_correo_share_notas

2. De la Inembargabilidad de los Recursos de la salud

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

VIGILADO Supersalud

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

"*Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.*

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar.

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene."

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

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

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

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

— La Ley 100 de 1993, mediante la que se creó el sistema de seguridad social integral, en su artículo 182, señala que las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud (EPS), pertenecen al sistema general de seguridad social en salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48, constitucional, ya citado y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias

VIGILADO Supersalud

de la respectiva EPS, denominadas en el régimen contributivo, cuentas maestras (artículo 5º del Decreto 4023 de 2011).

El mismo carácter de destinación específica y consecuente inembargabilidad, ostentan los recursos de la unidad de pago por capitación (UPC), que igualmente ingresan a las cuentas maestras de las EPS.

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

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

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

VIGILADO Supersalud

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

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

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

III. Inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud a la luz de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud y del análisis de constitucionalidad sobre el particular, efectuado por la Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014.

La Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, al tenor de su artículo 25 establece que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, cuentan con una destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.

Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" y específicamente, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental.

Igualmente estableció que para el evento en que la regla que estipula la inembargabilidad, choque con otros mandatos, habrá lugar a la aplicación de las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.

En ese sentido, dispuso que la aplicación del enunciado de la inembargabilidad deberá estar en consonancia con lo que ha definido en la jurisprudencia. Particularmente, trajo allí a colación la Sentencia C 1154 de 2008, donde estudió la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto-Ley 828 de 2008, a cuyo tenor se prevé la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones, concluyendo:

"(…) que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala:

"(…) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (…)".

"(…) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudirse a los recursos de destinación específica (…)". (Negrillas fuera de texto).

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

La Corte Constitucional en sentencias como la C 1154 de 2008 y C 539 de 2010, al ponderar el postulado de la inembargabilidad del sistema general de participaciones con otros mandatos y garantías también de rango constitucional, ha considerado que el mismo no opera como una regla sino como un principio y que por ende, no tiene carácter absoluto, es decir, que admite excepciones, a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

No obstante lo anterior, en la referida Sentencia C 539 de 2010 y bajo el entendido que lo pretendido por el accionante en tal oportunidad, era que la excepción de las acreencias de carácter laboral, se extendiera a las obligaciones derivadas de contratos de prestación de

VIGILADO Supersalud

servicios relacionados con los objetivos perseguidos con los recursos materia de inembargabilidad, el Alto Tribunal también precisó que tratándose del cobro de obligaciones no laborales, una vez transcurrido el término de inejecutabilidad se podrían iniciar procesos ejecutivos con medidas cautelares, pero que en todo caso, estas debían recaer primero sobre el rubro presupuestal destinado al pago de sentencias y conciliaciones y que de no ser suficientes, podrán recaer sobre los ingresos corrientes de libre destinación.

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

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

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

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

Del contenido de la precitada norma se colige que el legislador efectuó un ejercicio de balance constitucional teniendo en cuenta, de un lado, el principio de inembargabilidad como instrumento para el cumplimiento de los fines del Estado, y de otro, la adopción de las medidas cautelares como garantía del cumplimiento forzado de las obligaciones a cargo del deudor, arrojando como resultado, una norma que mantiene la potestad para el operador jurídico de decretar embargos sobre recursos inembargables, siempre que se configuren los presupuestos legales para el efecto y sobre la base de sustentación de la medida tanto en la providencia, como en la comunicación que solicita darle cumplimiento.

CASO CONCRETO

- **Naturaleza jurídica de la E.P.S**

VIGILADO Supersalud

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

- **Inembargabilidad de recursos del Sistema General de Participaciones.**

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

La Constitución Política, en su artículo 63 dispone que, *"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e* ***inembargables.****"*

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

De igual manera el Decreto 1101 de 2007, estableció en su Artículo Primero que "*Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional,* ***no pueden ser objeto de embargo****. En los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores.*".

Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia: Ninguna de las normas fundamentales que regulan los diferentes aspectos presupuestales, alude a la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado; sin embargo, su consagración en el Estatuto Orgánico Fundamental no quebranta ningún principio constitucional pues surge como mecanismo lógico de necesidad imperiosa para asegurar el equilibrio fiscal y garantizar el estricto cumplimiento de los principios constitucionales relacionados, a los cuales debe sujetarse la ejecución presupuestal, pues de otra forma se daría lugar al manejo arbitrario de las finanzas lo cual conduciría a que se hicieran erogaciones no contempladas en concreto en la Ley de apropiaciones, o en cuantía superior a la fijada en ésta, o transferencia de créditos sin

VIGILADO Supersalud

autorización; y en fin, a desequilibrar el presupuesto de rentas y gastos y destinar aquellas a fines no previstos en el presupuesto nacional.

Por último, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012 establece que: *"Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales,* ***no se podrán embargar****: 1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social".*

- **Inembargabilidad de recursos del Régimen Subsidiado.**

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

- **Inembargabilidad de copagos, cuotas moderadoras y otros.**

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

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

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

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

VIGILADO Supersalud

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

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

- **Inembargabilidad de excedentes de aportes patronales.**

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

- **Circular del 014 08 de Junio de 2018.**

La cual dispone entre otras estas disposiciones :

DISPONE:

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

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

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

VIGILADO Supersalud

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

- **Circular 019 de 2005.**

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

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

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

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

La Superintendencia Financiera de Colombia, expidió la Circular Externa 019 de 2012, en la cual impartió instrucciones relacionadas con el procedimiento a seguir en caso de que

VIGILADO Supersalud

las entidades bancarias reciban órdenes de embargo sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, las rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones -SGP-, regalías y los demás recursos a los que la ley le otorgue la condición de inembargables.

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

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

- **Concepto Jurídico 201511202106131.**

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

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

Despacho del Contralor General

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

80110-
Bogotá, D.C.,

2020EE0007282

CIRCULAR No. 01

PARA: **FUNCIONARIOS CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
ENTIDADES BANCARIAS

DE: **CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**

ASUNTO: **REITERACIÓN CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, SOBRE INEMBARGABILIDAD DE RECURSOS DEL SGSSS.**

FECHA: **ENERO 21 DE 2020**

El Contralor General de la República, en uso de las facultades de vigilancia y control fiscal atribuidas en el artículo 267 superior, con el propósito de garantizar la defensa e integridad del patrimonio público, se permite **reiterar** los lineamientos trazados por esta entidad mediante circular 1458911 del 13 de julio de 2012, en relación con la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, con fundamento en la normatividad que se enuncia a continuación.

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

VIGILADO Supersalud

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

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

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

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

VIGILADO Supersalud

I. SOLICITUD

Por las razones expuestas, solicito de manera comedida y respetuosa se sirva **REVOCAR** el auto de fecha **14 DE FEBRERO DE 2022 POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS CAUTELARES,** en contra de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por parte de este despacho, en consecuencia se ordene su levantamineot o se abstenga del decreto de las mismas. De resolver desfavorablemente el recurso remitir a reparto de los Honorables Magistrados del Tribunal Superior, Sala Civil y Familia, a efectos de que se surta la apelación.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Son fundamento jurídico de este recurso el artículo 321 numeral 8 del Código General del Proceso.

III. PRUEBAS

Sírvase señores Honorables Magistrados, tener como pruebas las siguientes:

Circular del 014 08 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación.

- Circular 01 del 2020 del Contralor de la Republica.

- Copia simple del auto de fecha 20 de abril de 2018 proferido por el TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE CARTAGENA SALA CIVIL – FAMILIA dentro de un proceso ejecutivo seguido en contra de COMFAMILIAR EPS y en el que se ORDENO confirmar la decisión de primera instancia proferida en el sentido de determinar que NO PUEDE RECAER MEDIDA CAUTELAR ALGUNA sobre los recursos de la salud.

IV. NOTIFICACIONES

Para efecto de notificaciones las mismas se podrán allegar a COOSALUD EPS en el Barrio Bocagrande Cra 2 No. 11-41 Torre Grupo Área Piso 8 o al correo electrónico smvega@coosalud.com

En los presentes términos dejo sustentado el recurso de apelación interpuesto.

SANDRA MARCELA VEGA ARANGO
Apoderada Judicial COOSALUD EPS S.A.
C.C. 1.047.446.328 de Cartagena
T.P. 257.221 del C.S.J.

VIGILADO Supersalud