

Rad 2018-240 Clínica del Caribe - Recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el Auto del 20 de noviembre de 2020.

Meli Montaña Giraldo <melig131@hotmail.com>

Jue 26/11/2020 12:49

Para: Juzgado 15 Civil Circuito - Atlantico - Barranquilla <ccto15ba@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: melissa_montano <melissa_montano@coomeva.com.co>; gerencia@cencocol.com <gerencia@cencocol.com>; gerencia@clinicadelcaribe.com <gerencia@clinicadelcaribe.com>

 8 archivos adjuntos (9 MB)

Rad 2018-240 Clinica del Caribe. Recurso contra Medida de Embargo de remanentes.pdf; (Sentencia CSJ Acerca Inembargabilidad) STC4773-2020.pdf; }Circular 014 de la Procuraduria.pdf; Circular 65 de 2018.pdf; circular-01-20(contraloria).pdf; Concepto Jurídico 201711402407811 de 2017.pdf; CONCEPTO MINSALUD No. 201830000320161.pdf; MINSALUD concepto 201932001284621.PDF;

Señores

JUZGADO 15 CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

E. S. D

REFERENCIA: Proceso Ejecutivo

DEMANDANTE: CLINICA DEL CARIBE S.A

DEMANDADOS: COOMEVA EPS S.A

RADICADO: 2018-240

ASUNTO: Recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el Auto del 20 de noviembre de 2020 notificado por estados del 23 de noviembre de 2020 que decreta medidas cautelares.

Buenas tardes, cordial saludo. Remito memorial del asunto junto con los anexos mencionados. Muchas gracias.

Cordialmente.

Melissa Montaña Giraldo
Abogada
Universidad Autónoma Latinoamericana

Señores
JUZGADO 15 CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA
E. S. D

REFERENCIA: Proceso Ejecutivo
DEMANDANTE: CLINICA DEL CARIBE S.A
DEMANDADOS: COOMEVA EPS S.A
RADICADO: 2018-240

ASUNTO: Recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra el Auto del 20 de noviembre de 2020 notificado por estados del 23 de noviembre de 2020 que decreta medidas cautelares.

MELISSA MONTAÑO GIRALDO, mayor de edad y residente en la ciudad de Medellín, identificada con la cedula de ciudadanía No. 1.037.237.232, abogada en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional No. 279.026 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderada Judicial de la Entidad **COOMEVA EPS S.A**, me permito interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN** en contra del Auto del 20 de noviembre de 2020 notificado por estados del 23 de noviembre de 2020 que decreta medidas cautelares sobre remanentes del Proceso con radicado 2018-157 que cursa en el Juzgado 7 Civil del Circuito de Cartagena ; recurso que se interpone en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES

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

Fundamento este recurso para que este Despacho ajuste su decisión a normas legales que estaría contrariando, dada la prohibición jurídica de embargar bienes parafiscales que no pertenecen al demandado.

En efecto, la Seguridad Social y la Salud son servicios públicos de carácter obligatorio que se prestan bajo la dirección, coordinación y control del Estado (Art. 48 y 49 C.N.); es así, que con fundamento en dichos postulados se erige el Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuya finalidad es garantizar los servicios irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener una calidad de vida acorde con la dignidad humana, con acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

En consonancia con los mencionados objetivos, los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la condición de recursos parafiscales, los cuales están determinados, en una parte, por las fuentes que lo financian, y, en otra por la destinación específica que tienen dichos dineros, la cual es la de cubrir los costos del aseguramiento en salud de los afiliados de las entidades del Sistema. Es así, que una muy buena parte de los dineros que reciben y tienen en sus cuentas bancarias las Entidades Promotoras de Salud, le pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud y están comprometidos en la garantía del derecho de la salud de sus afiliados.

De conformidad con los artículos 177 y 182 de la Ley 100 de 1993, las Entidades Promotoras de Salud son responsables del recaudo de las cotizaciones de los afiliados por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA y en tal sentido, dichos dineros pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

“Artículo 177. Definición. Las entidades promotoras de salud son las entidades responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del plan de salud obligatorio a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos en la presente ley, la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación al fondo de solidaridad y garantía, de que trata el título III de la presente ley.”

“Artículo. 182. De los ingresos de las entidades promotoras de salud. Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud”.

Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el plan de salud obligatorio para cada afiliado, el sistema general de seguridad social en salud reconocerá a cada entidad promotora de salud un valor per cápita, que se denominará unidad de pago por capitación, UPC. Esta unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud.

2. DEBERES DEL JUEZ PREVIO AL DECRETO DE EMBARGO DE RECURSOS DEFINIDOS COMO INEMBARGABLES POR LA LEY:

De tiempo atrás se ha reconocido la importancia de la actuación de los Jueces de la República en relación con la protección de los recursos inembargables, tales como aquellos relativos al Sistema de Seguridad Social; estableciendo deberes en cabeza de quienes administran justicia dentro de los cuales podemos citar cronológicamente los siguientes:

Directiva No. 22 de 2010 de la Procuraduría General de la Nación, que tiene como destinatario entre otros, a los Jueces de la República, con la orientación que se relaciona seguidamente:

“(…) 2. Así mismo, insta a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, por cuanto no solo se estaría vulnerando el Ordenamiento Jurídico Colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado.

Código General del Proceso, artículo 594, disposición que señala en el numeral primero la inembargabilidad de los recursos de la Seguridad Social; y en su párrafo único que los funcionarios

judiciales o administrativos deben abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y que en el evento en que por Ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberían invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. Así las cosas, la mencionada norma indica claramente que el juez tiene que justificar la embargabilidad con sustento en una disposición legal que lo autorice para proceder de esa manera, o en su defecto debería entrar a demostrar que no se trata –o no están de por medio- recursos públicos de la salud. Para el asunto que nos compete, es preciso advertir que ninguno de los supuestos descritos se cumple en este caso, pues no media un fundamento legal para proceder con la medida cautelar y tampoco se ha acreditado que los recursos no correspondan a dineros públicos que financian la salud.

En relación con los deberes que le asisten a los operadores judiciales en la materia, es pertinente citar la Sentencia 2700111020002012 0010701 de Julio 21 de 2016, proferida por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, mediante la cual se confirmó la imposición de una sanción a un juez, luego de hallarlo responsable de faltar a título de culpa grave al deber establecido en el numeral 1º del artículo 153 de la Ley 270 de 1996, que establece “respetar, cumplir y, dentro de la órbita de su competencia, hacer cumplir la Constitución, las leyes y los reglamentos”; pues sin justificación alguna decretó embargos que afectaron de manera importante los recursos de Caprecom EPS y que perjudicaron el nombre de la justicia, pues los bienes eran considerados y protegidos por la ley como inembargables, cuya destinación era una población vulnerable, toda vez que se trataba de recursos de la Seguridad Social del Régimen Subsidiado.

3. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DE SGSSS.

Los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud tienen la condición de parafiscales, tal como se indica en los artículos 48 y 49 de la Constitución Política por cuanto su finalidad es garantizar el servicio público de salud, artículo 182 de la Ley 100 de 1993, Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015 y sus decretos reglamentarios, recursos que no deben confundirse con los recursos propios de la EPS. Permanecen en sus cuentas de manera transitoria hasta tanto se corre el proceso de Compensación y una vez surtido este último, su destinación es exclusivamente para atender los gastos relacionados con la prestación del servicio público de salud, por eso nunca pierden su carácter de contribución parafiscal y por tanto de inembargables.

Sobre el particular, la Ley Estatutaria 1751 de 2015, mediante la cual se regula el derecho fundamental a la salud, en su artículo 25 precisó que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, sin que en alguno de sus apartes se establezca cualquier distinción que permita entender que puedan existir circunstancias que admitan que los recursos del Sistema de Salud puedan ser objetos de medidas cautelares en procesos de ejecución, así:

“Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”

Del anterior precepto, La Corte Constitucional en estudio oficioso de exequibilidad de la referida Ley, en la Sentencia C-313 de 2014 consideró lo siguiente:

“En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones, que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública.

(...) Para la Sala, la prescripción que blindo frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental.”

Frente al tema, vale la pena recordar que cuando el texto de una norma es claro, no deben existir interpretaciones respecto a su espíritu tal como lo dispone el artículo 27 del Código Civil. Por su parte, el artículo 594 del Código General del Proceso, aplicable en la Jurisdicción Laboral desde enero 2014, indica de manera expresa que los funcionarios judiciales o administrativos se deben abstener de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables y en el evento que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deben avocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. Para mayor ilustración nos permitimos transcribir la norma en cita:

Artículo 594. Bienes inembargables. (...) Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho de no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables.

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

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

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

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

III. Protección legal de recursos públicos inembargables

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

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

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

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

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

Tercero: Exhortar a los Jueces de la República para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- por cuanto no solo se estaría vulnerando el ordenamiento jurídico colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y social del Estado de una parte y de otra la prestación del servicio de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para los habitantes del territorio nacional (...)

Debe igualmente tenerse en cuenta que las anteriores disposiciones no sólo prohíben la medida cautelar de embargo sobre sobre dineros de la salud sino también todas aquellas medidas cautelares que, sin llevar el nombre de “embargos” sean equivalentes a esta, como “bloques bancarios”,

“retenciones” o cualquier otra medida cautelar que, siendo de carácter innominada, implica la imposibilidad de destinación y el uso efectivo de dineros de la salud por parte de las EPSs. Lo contrario implicaría dar primacía a las formalidades sobre la realidad y al derecho procesal sobre el sustancial, situación contraria al artículo 228 constitucional y, junto a esto, se promovería un fraude a la ley pues, bajo el argumento que la medida cautelar no lleva el nombre de embargo sino otra, se congelarían recursos de la salud y se imposibilitaría usarlos para su destinación específica, situaciones que precisamente quieren evitar todas las normas, resoluciones y circulares ya mencionadas.

Se anexa copia de la Circular No. 14 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación y documentos suscritos por el Ministerio de Salud y Protección Social con Radicados No. 201711402407811 y No. 201830000320161, en donde recopila diferentes fundamentos relativos a la inembargabilidad de los dineros públicos que financian la salud y menciona cuales son los recursos que ostentan tal protección o la imposibilidad de afectar con medidas cautelares que impiden el uso de los mismos.

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

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

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

Así las cosas, conforme sus objetivos los dineros públicos que financian la salud tienen la condición de recursos parafiscales, la cual está determinada, en una parte, por las fuentes que lo financian, y en otra, por la destinación específica que tienen, esto es asumir los costos de las tecnologías en salud de los usuarios del Sistema.

Por lo expuesto, los dineros que recibe y tiene en sus Cuentas Maestras Cooameva EPS S.A., están comprometidos con la garantía del derecho a la salud de sus afiliados y son inembargables, carácter que fue confirmado por una norma de rango estatutario, cual es la Ley 1751 de 2015, que estipuló en su artículo 25 sin ambages ni condición, la rotunda protección de los recursos públicos que financian la salud, así: **“Artículo 25. Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”**

Por lo tanto, el embargo y la retención de los dineros del Sistema General de Seguridad Social en Salud suponen una interrupción abrupta del flujo de recursos dentro del mismo, que amenaza el derecho a la salud de los usuarios y contraría las normas de raigambre constitucional que prohíben de manera especial la adopción de tales medidas. En este aspecto, se reitera que esta circunstancia no debería presentarse pues partimos de la premisa que los funcionarios judiciales o administrativos

deben abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables, lo que es viable exclusivamente en el evento en que por ley sea procedente decretar la medida no obstante su condición, invocando en la orden de embargo el fundamento legal correspondiente.

En el caso en concreto, es de suma importancia tener presente que si bien se trata de dineros que en su momento fueron embargados por el Juzgado 7 Civil del Circuito de Cartagena, y que quedaron como sobrantes o remanentes de los procesos judiciales que cursaron bajo el radicado 2018-157, es menester recalcar que estos dineros, de igual manera son dineros provenientes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y son dineros de carácter público, sobre los cuales cae la restricción de inembargabilidad. Y es que no puede desconocerse de ninguna manera que, estos dineros no son propiamente de la EPS, sino que son dineros pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y por esto, es que se solicita se revoque la medida de embargo practicada.

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

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

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

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

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

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

Así mismo la Ley 1564 de 2012 que se expidió el Código General del Proceso, en su artículo 594 consagro como bienes inembargables entre otros los siguientes: “Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema General de participación, regalías y **recursos la seguridad social**” (negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido la ley 1751 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 25 establece que: “los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucionales y legalmente”.

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

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

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

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

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

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

No obstante, la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

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

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, Art. 16; L. 179/94, Arts. 6°, 55°, inc 3°).”

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

De otro lado, Ley 715 de 2001, en su artículo 91 expresa que, por su destinación social constitucional, los recursos del Sistema General de participaciones allí regulados, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, presupuesto este que fue reiterado por el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008.

Partiendo de todo lo descrito para el caso de la referencia se puede concluir que, si bien se trata de remanentes del proceso con radicado 2018-157 que cursa en el Juzgado 7 Civil del Circuito de Cartagena, estos dineros son originalmente dineros pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, razón por la cual la solicitud de medidas cautelares realizada por la parte ejecutante y la orden de embargo realizada por el Juzgado es totalmente improcedente en tanto, reiteramos inicialmente se trata de dineros destinados a la Seguridad Social en Salud, y según las previsiones normativas y jurisprudencias en citas estas son inembargables, salvo casos excepcionales los que no se aplican en este caso, pues para que ello ocurra es necesario como se advirtió con anterioridad, las medidas pretendidas se hagan efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, caso que no es el presente toda vez que se pretende es el embargo y secuestro de los dineros que el ADRES, deba entregar o girar directamente a COOMEVA EPS SA, o indirectamente a través de quien mi representada haya delegado para recepcionar estos títulos fiduciario o cualquier otro tipo de operación civil o comercial por concepto de gastos de administración y utilidades conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1438 de 2011, pues como ya se advirtió, según el decreto 4023 de 2011, se entiende que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que ingresan a las EPS, dada su destinación específica, **INGRESAN A LAS CUENTAS MAESTRAS independientes a las propias de la respectiva entidad. AL IGUAL QUE EL DINERO QUE INGRESA A LAS EPS POR CONCEPTO DE LA UPC DE CADA AFILIADO, LOS CUALES SON IGUALMENTE DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA E INEMBARGABLES.**

Así las cosas y de conformidad con lo expresado a lo largo de este escrito me permito **SOLICITAR SE ORDENE EL LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES**, ya que es a todas luces improcedentes los embargos decretados por el despacho el 29 de enero de 2020, y para respaldar lo anteriormente expuesto me permito allegar el auto del 11 de junio de 2019 decretado por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Primera, Magistrado ponente Hugo Alexander Bedoya Díaz, sobre el problema jurídico del asunto que se discute en este caso en particular, “si es procedente el decreto de las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante”

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

Por último, me permito citar la Circular No. 1 del 21 de enero de 2020, notificada el pasado 24 de enero del año en curso, en la cual la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA indica que los recursos

del SGSSS son inembargables y reitera la posición adoptada en la Circular 1458911 del 13 de julio de 2012.



80110-
Bogotá, D.C.,

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 REITERACION CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
OBS CIRCULAR 01.

2020EE0007282



CIRCULAR No. 01

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

DE: CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

FECHA: ENERO 21 DE 2020

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

A renglón seguido:

Con fundamento en la normatividad referida, el Contralor General de la República:

Primero. REITERA la posición institucional trazada mediante circular 1458911 del 13 de julio de 2012.

Segundo. ORDENA a los Contralores Delegados, Gerentes Departamentales y directivos de la Contraloría General de la República que, en virtud de sus competencias tengan conocimiento de actos violatorios de la condición de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, tramitar ante las instancias pertinentes las acciones penales, disciplinarias o fiscales que se deriven de tales hechos.

Tercero. EXHORTA a las entidades bancarias en general a abstenerse de tramitar embargos de cuentas que contengan recursos del SGSSS, so pena del inicio de las acciones penales o sancionatorias administrativas a que haya lugar.



CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

Aprobó: Ricardo Rodríguez Yee- Vicecontralor General de la República
Proyecto: Julio Cesar Cárdenas Uribe- Contralor Delegado para el sector social
Revisó: Julián Martínez Ruiz- Director Oficina Jurídica



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

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

PETICIONES

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

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

PRUEBAS

- Concepto Minsalud No. 201711402407811
- Concepto Minsalud No. 201830000320161
- Circular 014 de la Procuraduría General de la Nación.
- Circular 01 del 21 de enero de 2020.

- Certificación de inembargabilidad de los recursos depositados en cuentas maestras del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS- COOMEVA EPS SA, radicado No. 201942301442692, firmada por el Director de Financiamiento Sectorial, Anwar Rodríguez Chegade, Ministerio de Salud, del 25 de septiembre de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

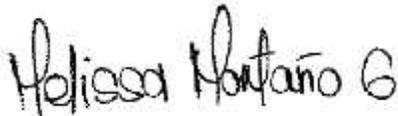
NOTIFICACIONES

Carrera 70 no. 26 a – 10. Piso 5, Belén San Bernardo, Medellín, Colombia. Teléfono: 6044521 extensión 41101.

Apoderado Judicial. Teléfono fijo 604 45 21 Ext 41104, correo electrónico: melissa_montano@coomeva.com.co; correoinstitucionalEPS@coomeva.com.co.

Con el debido respeto, señor juez,

Atentamente,



MELISSA MONTAÑO GIRALDO
CC. 1037237232
TP 279026 del C. S de la J.



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

Magistrado ponente

STC4773-2020

Radicación n.º 11001-02-03-000-2020-01367-00

(Aprobado en sesión virtual de veintidós de julio de dos mil veinte)

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

Se decide la salvaguarda impetrada por la Clínica la Milagrosa S.A. frente al Juzgado Trece Civil de Circuito de Barranquilla y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad, integrada, de manera unitaria, por el magistrado Alfredo de Jesús Castilla Torres, con ocasión del juicio ejecutivo con radicado 2018-00229-00, incoado por Medicina de Alta Complejidad S.A., con acumulación de demanda de la gestora contra la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada -Comparta E.P.S.-.

1. ANTECEDENTES

1. La actora implora la protección de sus prerrogativas al debido proceso y acceso a la administración de justicia, presuntamente violentadas por la autoridad accionada.

2. Del escrito inaugural y la revisión de las pruebas, la *causa petendi* permite la siguiente síntesis:

Medicina de Alta Complejidad S.A. demandó compulsivamente a la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada -Comparta E.P.S., ante el estrado del circuito confutado, para exigirle la cancelación de unas acreencias.

A ese decurso concurrió la ahora promotora para acumular dos (2) libelos, el primero, para el recaudo de \$384.068.503 y, el segundo, por \$1.100.494.918, fundados, ambos, en múltiples facturas por servicios de salud prestados por la actora a Comparta E.P.S.

Mediante autos de 26 de febrero y 10 de junio de 2019, se libró mandamiento de pago en favor de la tutelante en las cantidades pedidas.

La accionante pidió el embargo de las cuentas maestras y de aquéllas a donde se le giraban dineros a Comparta E.P.S., provenientes de la Administradora de los

Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud - ADRES- y del Sistema General de Participaciones -SGP-.

El 17 de junio siguiente, el referido despacho accedió a la práctica de las medidas deprecadas y expidió los oficios de rigor para consumarlas.

Comparta E.P.S., junto con el Procurador Trece Judicial II para Asuntos Civiles y Laborales, solicitaron el levantamiento de las cautelas en cuestión, pues los dineros objeto de retención, adujeron, son públicos, no pertenecen a la entidad demandada y tienen el carácter de “*inembargables*”.

Durante el término de traslado de ese pedimento, la suplicante se opuso al mismo, aduciendo que, como las sumas ejecutadas fueron producto de los servicios de salud prestados a la E.P.S. demandada, existía una excepción a la “*inembargabilidad*” de esos recursos, pues éstos tenían igual destinación a los dineros objeto del cobro compulsivo.

En proveído de 23 de septiembre de 2019, la sede del circuito cuestionada ordenó el levantamiento de la medida antes señalada.

Contra esa determinación, la quejosa impetró reposición y, en subsidio, apelación, recursos definidos el 23 de octubre postrero, desestimado la primera defensa y concediendo la segunda.

La alzada fue definida por el colegiado atacado el 29 de abril de 2020, ratificando la decisión protestada, por cuanto, sostuvo, las sumas embargadas eran del ADRES y no de Comparta E.P.S.

Para el petente, tales pronunciamientos lesionan sus garantías superlativas porque los dineros objeto de controversia, sí son embargables, en tanto la finalidad del pago rogado es similar a la de los recursos girados a Comparta E.P.S., quien se encuentra en mora de cancelarle la asistencia médica ya brindada.

3. Solicita, por tanto, dejar sin efecto las providencias refutadas y, en su lugar, fallar a su favor.

1.1. Respuesta del accionado y vinculados

1. Comparta E.P.S. adujo que no se conculcó prerrogativa alguna al interior del decurso criticado.

2. La colegiatura enjuiciada señaló que adoptó la providencia cuestionada atendiendo al precedente de la Corte Constitucional en la materia; empero, aduce tener conocimiento de la sentencia STC3880-2020 de 18 de junio de 2020, emanada de esta Sala, en donde se decidió un auxilio contra la corporación acusada, relacionada con la temática materia de disenso.

Lo anterior, para pedir claridad en cuanto a la resolución que, eventualmente, se pueda adoptar en el caso, pues en el auto de 29 de abril pasado, no sólo se dirimió la alzada planteada por empresa tutelante, sino también la enarbolada por la ejecutante principal, esto es, Medicina de Alta Complejidad S.A. y, en esa medida, indica, se hace menester precisar si a ésta también le serían extensivos los efectos de la sentencia que aquí se profiera, pese a no fungir como accionante en la presente salvaguarda, porque, en ese pronunciamiento, se le resolvió desfavorablemente, una situación similar a la expuesta en este amparo.

2. CONSIDERACIONES

1. Examinada la providencia de 29 de abril de 2020, mediante la cual el tribunal confutado ratificó el levantamiento de las medidas cautelares decretadas en el asunto bajo estudio, se evidencia la vía de hecho endilgada.

2. Para adoptar la determinación censurada, la corporación convocada comenzó por precisar que Comparta E.P.S. no es una entidad estatal y, seguidamente, indicó que las cautelas ordenadas en el decurso criticado involucran “(...) *dineros depositados en (...) cuentas maestras [que] no son parte del patrimonio de las EPS a nombre de las cuales se crean, sino que siguen siendo recursos públicos (...)*”, según certificación expedida por el ADRES.

Tras referir varias jurisprudencias¹ sobre el “*principio de inembargabilidad de bienes del Estado*”, concluyó lo siguiente:

“(…) *En ese orden de ideas, no es procedente utilizar las excepciones al principio de inembargabilidad (...) para obtener dineros conque pagar deudas de una entidad particular, recuérdese que de acuerdo a lo establecido en el artículo 599 del Código General del Proceso, las medidas cautelares de un proceso ejecutivo solo pueden recaer sobre los bienes de propiedad del ejecutado (...)*”.

3. Las anteriores elucubraciones, conforme al criterio adoptado por la Sala mayoritaria- STC2705 de 5 de marzo de 2019, reiterada en STC14198 de 17 de octubre de 2019, entre otras-, no se ajustan a los precedentes constitucionales imperantes en torno a las excepciones al “*principio de inembargabilidad*” de los recursos públicos.

4. 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 población².

Asimismo, ha relevado que dicho principio tiene como finalidad asegurar la “(…) *adecuada provisión,*

¹ Corte Constitucional, sentencias C-607 de 2012, T-531 de 1999, T- 539 de 2002 y C-1154 de 2008.

² La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008, C-539 de 2010. C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

*administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (...)*³.

Lo anotado porque si se avalara 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 (...)⁴.

La jurisprudencia de ese 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.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁵.

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

³ *Ídem.*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

⁵ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con “(...) *la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (...)*”, en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr

“(...) (i) [La] *satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas*⁶ (...)”.

“(...) (ii) [El] *pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos*⁷ (...)”.

“(...) (iii) [La extinción de] *títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible*⁸ (...)”.

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:

“(...) (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)*⁹ (...)” (subraya fuera de texto).

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. “*Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)*”.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 “(...) [S]e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses (...)”.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo del canon 594¹⁰, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

“(...) No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)”¹¹ (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -

¹⁰ “Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. (...) Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar. (...) En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas sólo se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos “(...) *los recursos públicos que financian la salud (...)*”.

Lo anterior significa que, en la actualidad, no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, sostuvo:

“(...) El artículo 25 del Proyecto 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, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente (...)”.

“(...) En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en

reiteradas ocasiones (...) que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública (...)”.

“(...) 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 blindo 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. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar (...)”.

“(...) En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables, concluyendo la Sala que: (...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad,

calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...)”.

“(...) Sin embargo, en la misma decisión se reconoce 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 (...). [P]odrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)”.

“(...)”.

“(...) Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente: ‘De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’. En relación con dicho precepto superior la Corte constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social (...)”.

“(...) Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las

indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo (...)”.

“(...) Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (...)”.

“(...) [Sobre lo esbozado] cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica (...)”.

“(...) 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 los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...)”.

“(...) En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: (...) no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente’, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas (...)” (subraya fuera de texto).

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.

Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.

Revisada la primera excepción, concerniente a cancelar las obligaciones laborales del Estado, determinadas en sentencia, se encuentra que la misma se contempló en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, empero limitándose el reconocimiento de dichas deudas con ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial; no obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, declaró exequible ese canon de manera condicionada, en el entendido de que si el pago de esas acreencias no podía hacerse con aquél rubro por resultar insuficiente, era dable acudir a los recursos con destinación específica.

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto

111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar “(...) *medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (...)*” estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los “*títulos legalmente válidos*” a cargo del Estado.

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación “(...) *con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)*”¹².

Ahora, no hay duda de la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos

¹² Corte Constitucional, sentencia C-354 de 1997

judiciales y títulos, únicamente, cuando aquéllos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”¹³, lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque, de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.

En la sentencia C-793 de 2002, respecto de la temática descrita, se explicitó:

“(...) [C]omo ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992 (...)”.

“(...) Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013

se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado (...)”.

“(...) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715¹⁴, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, 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 de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones- (...)” (subraya fuera de texto).

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

“(...) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe

¹⁴ “Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera (...)” se subraya aparte demandado.

extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (...) de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6 cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico (...)”.

“(...) En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo 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 (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse (...)”.

“(...) Téngase en cuenta así mismo, que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones (...)”.

“(...) 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 (...) (subraya fuera de texto).

5. A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto la corporación querellada estimó la inaplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP, para el caso bajo su conocimiento.

En efecto, restringirse el colegiado denunciado al carácter particular de la EPS ejecutada para aplicar dichas “*excepciones*”, evidencia el desconocimiento del carácter público de los recursos materia de las cautelas pretendidas.

Los dineros retenidos en el asunto *subexámine* se encuentran en “*cuentas maestras*” porque provienen del Sistema General de Participaciones, activos consignados de manera directa por el Ministerio de Salud y Protección Social, en nombre de la entidad territorial respectiva.

Lo aducido revela la calidad de inembargables de esos dineros, así estuviesen en cuentas de la EPS demandada, calidad que imponía, sin discusión, el examen de las reseñadas excepciones a efectos de establecer si podían o no ser objeto de cautelas.

Ciertamente, la jurisprudencia y normas atrás analizadas procuran la protección del patrimonio estatal, particularmente, los activos con destinación específica, pero, sin desconocer “(...) *la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (...)*”, criterios sustento de las excepciones relegadas.

En consecuencia, de aducirse por un acreedor la configuración de las excepciones jurisprudenciales respecto de tales rubros, es deber de las autoridades judiciales determinar su aplicación, mandato inserto, incluso, en el citado párrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

El tribunal acusado estaba compelido a evaluar los títulos base del cobro y el negocio subyacente. Así, habría concluido que las obligaciones cobradas devenían de la prestación del servicio de salud, circunstancia que le abría paso a la retención de los dineros *inembargables* consignados en las mencionadas “*cuentas maestras*”.

Reitérese que la posibilidad de cautelar los emolumentos derivados del Sistema General de Participaciones sólo tiene lugar cuando la sentencia o el título objeto de recaudo tienen “(...) *como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos*

*recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)*¹⁵.

La vulneración enrostrada a la corporación atacada es trascendente porque el discernimiento de esa autoridad encubre y patrocina el incumplimiento de las obligaciones de la EPS deudora para con la Clínica la Milagrosa S.A., quien requiere de dineros como los demandados para seguir prestando el servicio de salud.

Nada justifica que la ejecutada haya hecho uso de los servicios de la demandante para cumplir con sus afiliados, se hubiesen expedido facturas por esos conceptos y, luego, escudada en la inembargabilidad de los recursos públicos consignados en sus cuentas, pretenda no responder.

6. Se extrae, entonces la vulneración a la garantía inserta en el artículo 29 de la Constitución Política porque la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla omitió aplicar los tópicos antes planteados, aduciendo la naturaleza privada de la entidad allí demandada.

Por tanto, para conjurar dicho quebranto, se le impondrá al accionado definir, nuevamente, la apelación a su cargo, pronunciándose, con suficiencia, en torno a las cautelas reclamadas, de cara a las excepciones

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013

constitucionales descritas y analizadas en este pronunciamiento.

7. La corporación accionada al replicar el libelo introductor, manifestó conocer lo resuelto por la Sala en la sentencia STC3880-2020 de 18 de junio de 2020, en donde se dirimió y se concedió otra salvaguarda en un caso con perfiles análogos al ahora debatido.

Por tal motivo, solicitó precisión en torno a si lo acá definido, podría hacerse extensivo a la ejecutante principal del decurso criticado, es decir, Medicina de Alta Complejidad S.A., quien, sin ser accionante, se encontraba en similares condiciones a la tutelante, respecto al auto de 29 de abril de 2020.

Al punto, la Corte destaca que, como ya se señaló, esa determinación se dejará sin valor alguno y, en esa medida, el colegiado confutado deberá zanjar nuevamente la apelación planteada por la suplicante conforme a lo acá señalado, sin que ello sea un obstáculo para pronunciarse de igual manera frente a la alzada formulada por Medicina de Alta Complejidad S.A., siempre que las condiciones para ello lo permiten y se ajustan a la línea jurisprudencial de la Sala sobre el tema materia de controversia.

8. Deviene fértil abrir paso a la protección incoada, dado el control legal y constitucional que atañe en esta sede al juez, compatible con el necesario ejercicio de control

convencional, siguiendo el Pacto de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969 (art. 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), a fin de garantizar el debido proceso.

El convenio citado es aplicable por virtud del canon 9 de la Constitución Nacional, donde dice:

“(...) Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (...)”.

Complementariamente, el artículo 93 *ejúsdem*, contempla:

“(...) Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno (...)”.

“(...) Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...)”.

El mandato 27 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁶, debidamente adoptada por Colombia, según el cual: *“(...) Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (...)”*¹⁷, impone su observancia en forma irrestricta cuando un Estado parte lo ha suscrito o se ha adherido al mismo.

¹⁶ Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969.

¹⁷ Aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985.

8.1. Aunque podría argumentarse la viabilidad del control de convencionalidad sólo en decursos donde se halla el quebranto de garantías sustanciales o cuando la normatividad interna es contraria a la internacional sobre los derechos humanos, se estima trascendente efectuar dicho seguimiento en todos los asuntos donde se debata la conculcación de prerrogativas *iusfundamentales*, así su protección resulte procedente o no.

Lo aducido porque la enunciada herramienta le permite a los Estados materializar el deber de garantizar los derechos humanos en el ámbito doméstico, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, ejercicio que según la Corte Interamericana se surte no sólo a petición de parte sino *ex officio*¹⁸.

No sobra advertir que el régimen convencional en el derecho local de los países que la han suscrito y aprobado, no constituye un sistema opcional o de libre aplicación en los ordenamientos patrios; sino que en estos casos cobra vigencia plena y obligatoriedad con carácter impositivo para todos los servidores estatales, debiendo realizar no solamente un control legal y constitucional, sino también el convencional; con mayor razón cuando forma parte del bloque de constitucionalidad sin quedar al arbitrio de las autoridades su gobierno.

¹⁸ Corte IDH. Caso Gudiél Álvarez y otros (“Diario Militar”) contra Guatemala. Sentencia de noviembre 20 de 2012. Serie C No. 253, párrafo 330.

8.2. El aludido control en estos asuntos procura, además, contribuir judicial y pedagógicamente, tal cual se le ha ordenado a los Estados denunciados –incluido Colombia¹⁹, a impartir una formación permanente de Derechos Humanos y DIH en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas, jueces y fiscales²⁰; así como realizar cursos de capacitación a funcionarios de la rama ejecutiva y judicial y campañas informativas públicas en materia de protección de derechos y garantías²¹.

Insistir en la aplicación del citado control y esbozar el contenido de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en providencias como la presente, le permite no sólo a las autoridades conocer e interiorizar las obligaciones contraídas internacionalmente, en relación con el respeto a los derechos humanos, sino a la ciudadanía informarse en torno al máximo grado de salvaguarda de sus garantías.

Además, pretende contribuir en la formación de una comunidad global, incluyente, respetuosa de los instrumentos internacionales y de la protección de las prerrogativas fundamentales en el marco del sistema americano de derechos humanos.

¹⁹ Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 259 a 290, criterio reiterado Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 295 a 323.

²⁰ Corte IDH, Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrs. 229 a 274.

²¹ Corte IDH, Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrs. 278 a308.

9. De acuerdo con lo discurrido, se revocará la decisión impugnada y se concederá la protección rogada.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER la tutela solicitada por la Clínica la Milagrosa S.A., frente al Juzgado Trece Civil de Circuito de Barranquilla y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad, integrada de manera unitaria por el magistrado Alfredo de Jesús Castilla Torres, con ocasión del juicio ejecutivo con radicado 2018-00229-00, incoado por Medicina de Alta Complejidad S.A., con acumulación de demanda de la gestora contra la Cooperativa de Salud Comunitaria Empresa Promotora de Salud Subsidiada -Comparta E.P.S.-.

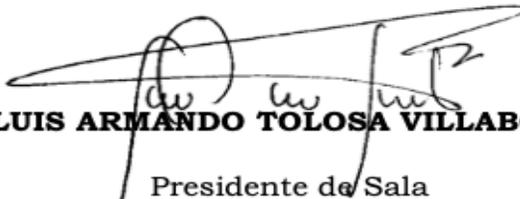
SEGUNDO: En consecuencia, ordenar a la corporación convocada que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de este pronunciamiento, deje sin efecto la determinación de 29 de abril de 2020, así como las providencias que de ella se desprendan y, defina, nuevamente, la alzada a su cargo, previa recepción del decurso cuestionado, atendiendo a los

lineamientos esbozados en este fallo. Envíesele la reproducción de esta sentencia.

TERCERO: Notifíquese lo resuelto mediante comunicación electrónica o por mensaje de datos, a todos los interesados.

CUARTO: Si este fallo no fuere impugnado, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



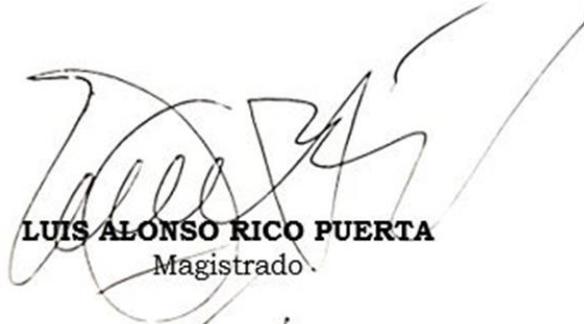
LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Presidente de Sala



ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado

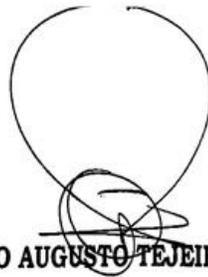


AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO
Magistrado



LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado

del voto



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE
MAGISTRADO



FRANCISCO TERNERA BARRIOS
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO

Aunque comparto la decisión adoptada por la Honorable Sala, dado el acierto en su motivación, respetuosamente aclaro mi voto con el exclusivo propósito de resaltar que se torna innecesario en el ejercicio jurisdiccional cotidiano, incluir de forma genérica y automática una mención sobre el empleo del denominado «*control de convencionalidad*».

Ciertamente, de conformidad con la propia jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, surge, entre otros deberes, el imperativo para sus jueces de examinar *ex officio*, en sus decisiones, la vigencia material de lo pactado.

De esta manera, el «*control de convencionalidad*» comporta una actitud de consideración continua que deberá acentuarse y manifestarse expresamente, tan solo en aquellos pronunciamientos donde se advierta comprometido o amenazado «*el efecto útil de la Convención*»²², lo cual acontecerá en los eventos donde pueda verse «*mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin del instrumento internacional o del estándar internacional*».

²² CIDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) contra Perú. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 128.

*de protección de los derechos humanos*²³; todo lo cual resulta ajeno al presente caso.

En los anteriores términos dejo fundamentada mi aclaración de voto con comedido reiteración de mi respeto por la Honorable Sala de Casación Civil.



LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado

²³ CIDH. Caso Heliodoro Portugal contra Panamá. Sentencia de enero 27 de 2009. Serie c No. 186, párrafo 180.



CIRCULAR No. 014

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

FECHA: 8 de junio de 2018

Respetados Doctores:

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

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

FUNDAMENTOS DE LA PROHIBICIÓN DE INEMBARGABILIDAD

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

2. El artículo 9 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone que *“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”*, y el artículo 182 ibídem señala –respecto de los ingresos de las EPS–, que las cotizaciones que se recauden a través de éstas pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta norma complementa la previsión de inembargabilidad del numeral 1°.
3. En idéntico sentido, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 instituye la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y la obligación de los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre las mismas, por lo que también son inembargables los recursos de dicho presupuesto, asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios y que son girados directamente a la ADRES por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que le corresponde administrar a esta Entidad, en virtud del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015.
4. La prohibición de embargo, la reitera el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 que consagra que los recursos del Sistema General de Participaciones, dentro de los cuales se encuentran los destinados a financiar el Régimen Subsidiado de Salud, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, por su destinación social constitucional, previsión que fue reiterada en el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008 y en el artículo 2.6.1.2.7 del Decreto 780 de 2016.
5. El artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, impuso una serie de obligaciones en cabeza del Estado como responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, entre las cuales se destacan: i) «Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas [...]» y ii) «Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población».
6. A su vez, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, reafirmó la cláusula de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud al señalar que «los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente».
7. La Procuraduría General de la Nación a través de la Circular No. 034 de 2010, insta a las autoridades para que, en materia de embargos, den aplicación a la normatividad y jurisprudencia de las Altas Cortes que regulan lo relacionado con la inembargabilidad de los recursos provenientes, entre otros, del Sistema General de Participaciones.

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

En tal sentido, la Corte Constitucional dispuso al referirse al carácter parafiscal de los recursos en Auto de Seguimiento 263 de 2012 de verificación del grado de cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008¹, de la siguiente manera:

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

*Aunque para la jurisprudencia constitucional este tema pareciera no tener discusión alguna, ante las erróneas concepciones de algunos de los actores que concurren en el sistema, en esta ocasión, **la Corte considera necesario reiterar que los recursos destinados a la salud son parafiscales sin perjuicio de quien los administre, por tanto, la pérdida o destinación indebida de tales dineros generan un detrimento patrimonial a las arcas del Estado, que debe ser investigada por los entes de control y judiciales competentes.***

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

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

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

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

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

Esto quiere decir que, para efectos del recaudo de cotizaciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que las EPS actúan en calidad de DELEGATARIO del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y que los valores obtenidos por dicho concepto no hacen parte del patrimonio de las EPS, sino que pertenecen concretamente al referido Sistema. Así lo entiende la Corte Constitucional en Sentencia 824 de 2004² al indicar respecto a las cotizaciones por parte de los afiliados al SGSSS:

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

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

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

² Ver además sentencias: C-577 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-480 de 1997, C-821 de 2001 y C-1040 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas.

Ahora bien, una vez esclarecida la destinación específica y el carácter parafiscal de las cotizaciones, es necesario señalar que de acuerdo al artículo 2.6.4.2.1.2 del Decreto 2265 de 2017 que derogó el 2.6.1.1.1 del Decreto 780 de 2016, el recaudo de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud se hace a través de dos cuentas maestras que le corresponde registrar las EPS y las EOC ante el entonces FOSYGA, hoy ADRES, las cuales se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientes de las que manejen los recursos de la entidad y cuya apertura y selección de la entidad financiera se hará por la EPS o por la EOC a nombre de la ADRES.

La norma en comento señala claramente que *“Las cuentas registradas se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientes de las que manejen los recursos de la entidad. Su apertura y selección de la entidad financiera se hará por la EPS o por la EOC³ a nombre del Fosyga”*, por lo que los recursos depositados en ellas no pueden ser calificados como propios de dichas entidades o que hacen parte de su patrimonio, en tanto corresponden a cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por ende, tienen el carácter de inembargables de conformidad con la Constitución Política, la Ley, la jurisprudencia de las Altas Cortes, particularmente, la de la H. Corte Constitucional y los pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

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

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

En virtud de lo expuesto,

DISPONE:

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

³ Entidades Obligadas a Compensar.

⁴ Corte Constitucional en Sentencia 577 de 1995

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

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

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

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

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

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


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

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

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

CARTA CIRCULAR 65 DE 2018

(Octubre 09)

Señores

REPRESENTANTES LEGALES DE ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO Y BANCO DE LA REPÚBLICA.

Referencia: Órdenes de embargo decretadas sobre recursos inembargables.

Apreciados señores:

En atención a la Circular No. 14 del 8 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación y con el propósito de que se dé estricto cumplimiento al marco normativo vigente en materia de bienes inembargables, se les recuerda a las entidades que:

Conforme a lo previsto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política; 594 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso); 19 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); 91 de la Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones); 9, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993; 8 del Decreto 050 de 2003; 25 de la Ley 1751 de 2015; 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016; y demás normas concordantes, son inembargables y no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente:

- Los recursos del Sistema de Seguridad Social, entre estos los que administra la Entidad Administradora de los Recursos de Seguridad Social en Salud – ADRES, los ingresos por cotizaciones que recauden las EPS y los recursos públicos que financien la salud;
- Las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman;
- Los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP;
- Las regalías; y
- Los demás recursos a los que la constitución o la ley les otorgue tal condición.

Justamente, con el objeto de proteger la destinación específica de los recursos inembargables, el legislador instituyó para los funcionarios judiciales y administrativos el deber de abstenerse de decretar medidas cautelares que recaigan sobre aquéllos (parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso), con la indicación del procedimiento a seguir por parte de los destinatarios de las medidas que los afecten, al cual deben sujetarse las entidades vigiladas por esta Superintendencia en el evento en que reciban órdenes de embargo que recaigan sobre recursos de dicha naturaleza, tal y como se expresa en el numeral 5.1.6 del Capítulo I, Título IV, Parte I de la CBJ.

Así mismo se les recuerda a las entidades el deber que tienen al momento de recibir órdenes de embargo, de aplicar el numeral 4 del artículo 126 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, sobre las sumas inembargables depositadas en depósitos electrónicos o en la sección de ahorros, hasta el monto a que se refieren los Decretos 2349 de 1965 y 564 de 1996 y las normas que los modifiquen o sustituyan; que a la fecha corresponde a la suma de treinta y seis millones cincuenta mil ochenta y cinco pesos moneda corriente (\$36.050.085 m/cte); así como el límite de inembargabilidad sobre la cuenta de ahorros más antigua de personas naturales, establecido en el artículo 837-1 del Estatuto Tributario, respecto de procesos de cobro coactivo, que a la fecha corresponde a la suma de

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA DE COLOMBIA

dieciséis millones novecientos diez mil pesos moneda corriente (\$16.910.000 m/cte), y demás normas concordantes.

Cordialmente,

JORGE CASTAÑO GUTIÉRREZ
Superintendente Financiero.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

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.

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece:

“(...). La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. 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. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (...)”

La Ley 1122 de 2007, en el artículo 13, precisa:

“(...) FLUJO Y PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS. Los actores responsables de la administración, flujo y protección de los recursos deberán acogerse a las siguientes normas:

- a) El gasto de los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA se programará anualmente por un valor no inferior al recaudo del año anterior incrementado por la inflación causada y se girará, a las entidades territoriales por trimestre anticipado previo cumplimiento de la radicación de los contratos, la acreditación de cuentas maestras y el envío y cruce de la base de datos de los afiliados, sin que sean exigibles otros requisitos. El no cumplimiento oportuno de estos giros generará las sanciones correspondientes por parte de la Superintendencia Nacional de Salud de acuerdo con lo establecido en la ley. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público girará por trimestre anticipado los recursos que por Presupuesto Nacional le correspondan al FOSYGA.
- b) Todos los recursos de salud, se manejarán en las entidades territoriales mediante los fondos locales, distritales y departamentales de salud en un capítulo especial, conservando un manejo contable y presupuestal independiente y exclusivo, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente. El manejo de los recursos se hará en tres cuentas maestras, con unidad de caja al interior de cada una de ellas. Estas cuentas corresponderán al recaudo y al gasto en salud pública colectiva, régimen subsidiado de salud y prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, con las excepciones de algunos rubros que en salud pública colectiva o en prestación de servicios de salud en lo no cubierto por subsidios a la demanda, señale el Ministerio de la Protección Social.

Las cuentas maestras deberán abrirse con entidades financieras que garanticen el pago de intereses a tasas comerciales aceptables, el incumplimiento de lo anterior acarreará las sanciones previstas en el artículo 2o de la presente ley. El Ministerio de la Protección Social reglamentará la materia, dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley. (...)

El artículo 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016, adicionado por el artículo 1 del Decreto 2265 de 2017, prevé que “Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.”

El artículo 594 del Código General del Proceso, establece:

“BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

(...)

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.”

El artículo 25 de la Ley Estatutaria No. 1751 de 2015, establece:

“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”.

De igual manera, la circular 014 del 8 de junio de 2018, expedida por el Procurador General de la Nación, conmina a los Jueces de la República y demás autoridades que manejan o disponen de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre dichos recursos, so pena de violentar el ordenamiento jurídico y afectar gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del estado.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-, en concepto No. 0000037485 del 8 de enero de 2020, sostiene:

“La Constitución Política determinó en su artículo 49 frente a los recursos de la seguridad social que “No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a esta”, precepto reiterado por el artículo 9 de la Ley 100 de 1993 y en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 al señalar que “Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.

(...) Ahora bien, específicamente respecto a las cuentas maestras de recaudo aperturadas por las EPS a nombre de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES-, en las condiciones establecidas en los artículos 2.6.4.2.1.21 y 2.6.4.2.1.32 del Decreto 780 de 2016 -Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social-, se debe indicar que estas tienen por objeto recibir las cotizaciones de los afiliados al régimen contributivo en salud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.”

Y concluye:

“De esta manera, es claro que las cotizaciones recaudadas en las cuentas maestras de recaudo son del SGSSS cuyos recursos son administrados por la ADRES, los cuales son inembargables, tal como dispone el artículo 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016, así:

“ARTICULO 2.6.4.1.4. Inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud. Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo”.



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

La Superintendencia Financiera en la Circular 65 de 9 de octubre de 2018 estableció:

“En atención a la Circular No. 14 del 8 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación y con el propósito de que se dé estricto cumplimiento al marco normativo vigente en materia de bienes inembargables, se les recuerda a las entidades que:

Conforme a lo previsto en los artículos 48 y 63 de la Constitución Política; 594 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso); 19 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); 91 de la Ley 715 de 2001 (Sistema General de Participaciones); 9, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993; 8 del Decreto 050 de 2003; 25 de la Ley 1751 de 2015; 2.6.4.1.4 del Decreto 780 de 2016; y demás normas concordantes, son inembargables y no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente:

• Los recursos del Sistema de Seguridad Social, entre estos los que administra la Entidad Administradora de los Recursos de Seguridad Social en Salud – ADRES, los ingresos por cotizaciones que recauden las EPS y los recursos públicos que financien la salud; (...)”

Con fundamento en la normatividad referida, el Contralor General de la República:

Primero. REITERA la posición institucional trazada mediante circular 1458911 del 13 de julio de 2012.

Segundo. ORDENA a los Contralores Delegados, Gerentes Departamentales y directivos de la Contraloría General de la República que, en virtud de sus competencias tengan conocimiento de actos violatorios de la condición de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, tramitar ante las instancias pertinentes las acciones penales, disciplinarias o fiscales que se deriven de tales hechos.

Tercero. EXHORTA a las entidades bancarias en general a abstenerse de tramitar embargos de cuentas que contengan recursos del SGSSS, sopena del inicio de las acciones penales o sancionatorias administrativas a que haya lugar.


CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

Aprobó: Ricardo Rodríguez Yee- Vicecontralor General de la República
Proyecto: Julio César Cárdenas Uribe- Contralor Delegado para el sector Social
Reviso: Julián Martínez Ruiz- Director Oficina Jurídica



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

URGENTE

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

Respetada señora:

Hemos recibido su comunicación, en donde consulta acerca de la inembargabilidad de los recursos de la salud con relación a la aplicación del numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso-CGP, particularmente relacionada con que: *“COOMEVA EPS S.A. viene siendo notificada de varias ordenes (sic) de embargo en las cuales los Jueces de la República se vienen apoyando de este numeral tercero para solicitar la cautela de la tercera parte de recursos que se destinan al Sistema General de Seguridad Social en Salud con los cuales se financia la atención en Salud de los usuarios afiliados a la EPS, lo cual, consideramos, vulnera flagrantemente lo preceptuado tanto en el numeral primero de la misma norma, como lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015”*. Para lo cual realiza las siguientes preguntas:

1. *“Conceptuar sobre si la Salud se concibe como un Servicio Público, o si, por el contrario, está es concebida como un Derecho Público Fundamental diferencial en cuanto a lo que se refiere a la aplicación del artículo 594 del Código General del Proceso, numerales 1 y 3.*
2. *Conceptuar si los bienes, rentas y; recursos del SGSSS son en su totalidad inembargables, conforme lo consagrado en el artículo 25 (Ley 1751 de 2015).*
3. *Aclarar si la embargabilidad de que trata el numeral tercero del artículo 594 del Código General del Proceso, aplica para los recursos del SGSSS, con los que se financia la atención en Salud de los Usuarios afiliados a las EPS.*
4. *Conceptuar si los “bienes y recursos” de que trata el numeral primero del artículo 594 del Código General del Proceso, son considerados como bienes ajenos a los que establece el numeral tercero, del mismo código, al hablar de bienes destinados a un servicio público.”*

Al respecto, nos permitimos señalar lo siguiente:

La inembargabilidad de los recursos públicos que financian la Salud ha sido protegida por abundante normativa. A nivel Constitucional, ello es fundamentado en los artículos 63 y 48 Superiores.¹ Por otra parte, en la regulación de rango legal tenemos su protección en las siguientes disposiciones:

¹ **“ARTICULO 63.** Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.”



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 2 de 8

El Código General del Proceso- CGP, Ley 1564 de 2012, establece en su artículo 594, lo siguiente:

“Artículo 594. Bienes inembargables. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.

(...)

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio público lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzca y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

(...)

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

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

“ARTICULO 48. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. **No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201711402407811

Fecha: 28-12-2017

Página 3 de 8

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.”

Así mismo, la Ley 100 de 1993², estableció en su artículo 9, lo siguiente: **“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.”**

Al igual que, el artículo 182 ibidem:

“ARTICULO. 182.-De los ingresos de las entidades promotoras de salud. Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud.(...)”

“PARAGRAFO. 1º-Las entidades promotoras de salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema de **cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad.”** (resaltos fuera de texto)

Por su parte, la Ley 1751 de 2015³, en su artículo 25 que establece: **“Destinación e inembargabilidad de los recursos. Los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.”**

Así como el Decreto 1068 de 2015⁴, artículos 2.6.6.1. y subsiguientes:

“ARTÍCULO 2.6.6.1. Inembargabilidad recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos del Sistema General de Participaciones, por su destinación social constitucional, no pueden ser objeto de embargo. En los términos establecidos en la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones no harán unidad de Caja con los

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

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

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 4 de 8

demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores.

(Artículo 1 del Decreto 1101 de 2007)

ARTÍCULO 2.6.6.2. Obligatoriedad tramite de desembargo. Los recursos que se manejan en cuentas maestras separadas para el recaudo y gasto y demás cuentas en los que se encuentren depositados los recursos de transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, y las cuentas de las Entidades Territoriales en que manejan recursos de destinación social constitucional, son inembargables en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en la Ley 715 de 2001 y las demás disposiciones que regulan la materia.

En caso de que se llegare a efectuar un embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones el servidor público, que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales por concepto de participación para educación, participación para salud y para participación para propósito general, está obligado a efectuar los trámites, dentro de los tres días siguientes a su recibo, para solicitar su desembargo.

(Artículo 2 del Decreto 1101 de 2007)(...)” (resaltos fuera de texto)

Adicionalmente, la Corte Constitucional en las **Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, ha considerado que dicho principio de inembargabilidad tiene unas excepciones a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.**

De igual forma, este Ministerio mediante la Circular Externa 024 de 25 de abril de 2016, dirigida a todas las entidades destinatarias de recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud-SGSS, estableció el deber de dichas entidades de proteger tales recursos, empleando los mecanismos legales para su defensa en sede jurisdiccional frente a medidas cautelares decretadas sobre recursos públicos de la salud de carácter inembargable. De la que nos permitimos transcribir el punto III, que específicamente está relacionado con su situación en particular:

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

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 5 de 8

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

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

En ese sentido, dispuso que la aplicación del enunciado de la inembargabilidad deberá estar en consonancia con lo que ha definido en la jurisprudencia. Particularmente, trajo allí a colación la Sentencia C 1154 de 2008, donde estudio la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto Ley 828 de 2008, a cuyo tenor se previó 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 acudir a los recursos de destinación específica (...)” (negritas fuera de texto)

Respuesta a pregunta 1

La salud no solamente se concibe como un servicio público (Art 49⁵ de la Constitución Política), sino como un derecho fundamental, así se ha establecido por el ordenamiento jurídico, como por la jurisprudencia constitucional, ambas concepciones en la actualidad no son objeto de discusión. Ahora bien, en lo que se refiere a la aplicación del artículo 594 del CGP, en su numeral 1, encontramos un principio o regla general de inembargabilidad sobre los recursos de la seguridad social, que emana del artículo 48 constitucional.

⁵ **ARTICULO 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 6 de 8

Por otra parte, el numeral 3 del artículo en comento, establece una diferencia procedimental para el embargo de **bienes** destinados a un servicio público. Cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o por medio de concesionario de estas, son inembargables, pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Por el contrario, cuando el servicio público lo presten particulares, como el caso de la entidad consultante, podrán embargarse los **bienes** destinados a él, así como los ingresos brutos que se produzcan y el secuestro se practicará como el de empresas industriales, cabe anotar que, aquí se está haciendo referencia a recursos propios de la EPS, en ningún momento, a los recursos del SGSSS, que como ya se manifestó son inembargables de acuerdo con numeral 1 del mismo artículo en estudio.

Respuesta a pregunta 2

Como ya se manifestó en la normativa y jurisprudencia anotada en lo precedente, **en principio, los recursos destinados a la salud son inembargables en su totalidad**, sean cotizaciones, cuotas moderadoras, copagos, Unidades de Pago por Capitalización-UPC, entre otros, en resumen, todo recurso público parafiscal con destinación específica dirigido a atender la salud.

Pero a pesar de esta máxima general, tampoco puede el legislador permitir inseguridad jurídica, así lo ha reconocido la Honorable Corte Constitucional, se reitera, en las Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, cuando consideró que dicho principio de inembargabilidad tiene unas excepciones a saber: i) la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y iii) los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. y el no pago de los créditos.

Respuesta a pregunta 3

Cuando el numeral tercero del artículo 594 del CGP hace referencia a que se pueden embargar los ingresos brutos de la entidad particular que presta el servicio público, de salud en el caso nuestro, se está haciendo referencia, pero a los recursos de la entidad particular, no de recursos del SGSSS, los cuales como ese mismo artículo prevé, en su numeral 1, son inembargables.

Con respecto a esta pregunta, resulta relevante recordar que los recursos públicos que están destinados a atender la salud, no se pueden confundir con el patrimonio propio de la respectiva Entidad Promotora de Salud-EPS, por eso, deben manejarse en cuentas separadas o



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 7 de 8

independientes por las EPS de acuerdo al artículo 182 de la Ley 100 de 1993. Cuestión que se considera también, en la Circular 024 de 2016, así:

“La Ley 100 de 1993, mediante la que se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 182 señala que las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud EPS, pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48, constitucional, ya citado y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias de las respectiva EPS, denominadas en el Régimen Contributivo, cuentas maestras (artículo 5 del Decreto 4023 de 2011).

El mismo carácter de destinación específica y consecuente inembargabilidad, ostentan los recursos de la Unidad de Pago por Capitación-UPC, que igualmente ingresan a las cuentas maestras de la EPS.”

Respuesta a pregunta 4

Sí, precisamente esta pregunta asume lo que ya se ha dejado establecido en las anteriores respuestas. Los “bienes y recursos” de que trata el numeral 1 del artículo 594 del CGP son los recursos del SGSSS, que están en cabeza de una entidad pública o en una EPS. Sin embargo, debe tenerse presente que, cuando los recursos de la salud son administrados por una EPS, estos no se hacen parte del patrimonio propio de esa entidad, ni pierden su carácter de inembargables.

En cambio, el inciso 2, del numeral 3, del artículo 594 del CGP, hace referencia a los recursos y bienes de propiedad de la entidad particular que presta el servicio público, es decir, no hace relación a los recursos del SGSSS.

En conclusión, en efecto, la salud es un servicio público y un derecho fundamental de los ciudadanos, de tal importancia, que el Constituyente, el legislador y la jurisprudencia han protegido sus recursos con el principio de inembargabilidad. Pero, este principio tiene unas excepciones que ya se estudiaron en este concepto.

Finalmente, no sobra recordar que, es el Juez de cada caso en específico, quien debe estudiar o establecer si los recursos tienen el carácter de inembargable o no, ya que el Juez de la causa es el único que puede decretar y practicar medidas cautelares, como en el caso consultado, la de embargo, es él quien puede ejecutar a la entidad deudora, y son las partes dentro del proceso



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201711402407811**

Fecha: **28-12-2017**

Página 8 de 8

determinado quienes pueden pedir y fundamentar las mismas de acuerdo con lo que consideren pertinente. **Con respecto a este punto, es necesario recordar lo previsto por el parágrafo del mismo artículo 594 ibidem, si la EPS considera que la medida de embargo fue decretada sobre recursos del SGSSS, por tanto, inembargables, debe realizar todo el trámite procesal pertinente para lograr su pronto desembargo. También es de recordar que este Ministerio impartió instrucciones, en este mismo sentido, mediante la Circular Externa 024 de 2016.**

El anterior concepto tiene los efectos determinados en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido en su Título II, por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,

KIMBERLY ZAMBRANO GRANADOS

Subdirectora de Asuntos Normativos

Dirección Jurídica

Elaboró: Julie Carolina A
Revisó/ Aprobó: E Morales

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 1 de 9

Bogotá D.C.,

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

URGENTE

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

Respetado Doctor:

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

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

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

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co

CA



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 2 de 9

diferentes a ella...”, El artículo 182 de la Ley 100 de 1993 el cual preceptúa que las cotizaciones recaudadas por las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al sistema de Seguridad Social en Salud, lo cual debe entenderse en concordancia con el artículo 48 de la Constitución Política, el artículo 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto, que señala: “son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos que lo conforman, incluyendo en esa prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo cuarto del título XII de la constitución Política, hoy modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001. De igual forma, el inciso tercero establece que los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto en mención. (El subrayado es nuestro), De igual manera, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 del acto legislativo 01 de 2001, estableció que los recursos del sistema general de participaciones-SGP- no pueden ser sujetos de embargo.

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

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

Así mismo, insta a los **Jueces de la República** para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social, recursos del Sistema General de Participaciones- SGP- y las Rentas Incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, por cuanto no solo se estaría vulnerando el Ordenamiento Jurídico Colombiano, sino que se afecta gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del Estado.

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





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 3 de 9

Finalmente, reitera a los servidores públicos que deben tener en cuenta lo establecido en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, que prevé sobre las consecuencias en el incumplimiento de los deberes, lo cual constituye FALTA GRAVÍSIMA, sancionable hasta con la destitución del funcionario del respectivo cargo y a los señores Jueces de la República, que se solicitará investigación al Consejo Superior de la Judicatura por transgredir el principio de inembargabilidad a que se refieren las normas citadas y la presente Directiva.

Adicionalmente, la Procuraduría General de la Nación, en la Circular Unificada No. 034 de 2010, insta a las autoridades para que en materia de embargos, den aplicación a la normatividad y jurisprudencia de las Altas Cortes que regulan lo relacionado con la inembargabilidad de los recursos provenientes, entre otros, del Sistema General de Participaciones.

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

En particular sobre el tema de Régimen Subsidiado, recuerda que el Decreto 050 de 2003 en su artículo 8º, dispuso:

"Inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado. Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo."

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201830000320161**

Fecha: **20-03-2018**

Página 4 de 9

"1. La responsabilidad de estar atento a las órdenes de embargo que sean emitidas por las autoridades judiciales a los recursos de la entidad respectiva.

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

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

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

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

6. De otro lado el funcionario responsable deberá verificar el sustento y validez jurídica de los títulos aportados a la actuación judicial y que soportan la medida cautelar, y con base en esta información encausar adecuadamente la defensa judicial de la entidad, con miras a la salvaguarda de sus recursos.

7. impulsar las acciones en contra de los funcionarios y servidores públicos, autoridades administrativas y jurisdiccionales que con sus decisiones o actuaciones pongan en riesgo los recursos públicos.

8. Los entes municipales deben promover la práctica de diligencia de conciliación, en los procesos ejecutivos que se sigan en su contra y estén en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la ley 1551 de 2012 (6 de julio de 2012), cualquiera sea el estado en que se encuentren.

9. Los procesos ejecutivos que pretendan instaurarse contra entes territoriales a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1551 de 2012, deberán agotar la etapa de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad."



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 5 de 9

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

3. Mediante la Circular 0024 del 25 de abril de 2016, el Ministerio de Salud y Protección Social teniendo en cuenta las normas antes mencionadas tanto por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Republica, los pronunciamientos de la Corte Constitucional en sus diferentes sentencias y la Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, la cual en su artículo 25, reitera el carácter de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y que no pueden ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente, insta a los destinatarios de la circular, para que en consideración a los fundamentos fácticos que rodeen cada uno de los procesos judiciales o administrativos en que sean parte y conforme con la jurisprudencia constitucional que resulte aplicable a cada caso, hagan uso oportuno y efectivo de los medios ordinarios y solicitudes procesales en sede judicial, procedentes contra las decisiones que afecten los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
4. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la Circular 007 del 19 de octubre de 2016 emite una serie de lineamientos generales para la protección de los recursos del patrimonio público protegidos con el beneficio de inembargabilidad, en relación con las situaciones más frecuentes de afectación a los mismos mediante el decreto de embargos, en especial las consagradas en los puntos 4.1 y 4.3 las cuales se resumen así:
 - 4.1. Embargo de recursos inembargables sin fundamento legal.
 - i) Una vez sea enterada la entidad de la existencia de una medida de embargo, el servidor público responsable tiene la obligación de pedir el desembargo inmediato, para lo cual solicitará la certificación de inembargabilidad al jefe de la sección presupuestal" donde se encuentren incorporados los recursos. Dicha constancia se anexará a la petición de levantamiento de la medida cautelar, y señalará el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201830000320161**

Fecha: **20-03-2018**

Página 6 de 9

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

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

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

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

4.3. Exceso de embargos en procesos de ejecución.

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

Carrera 13 No.32-76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C

Teléfono:(57-1)3305000 - Línea gratuita: 018000952525 Fax: (57-1)3305050 - www.minsalud.gov.co





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 7 de 9

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

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

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 8 de 9

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

A su vez el decreto 2236 de 2017 señaló: *"El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las entidades territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para solicitar su desembargo. Para este efecto, solicitará al jefe de la sección presupuestal donde se encuentren incorporados los recursos objeto de la medida cautelar la certificación de inembargabilidad. Esta función podrá ser delegada en los términos del artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

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

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

Igualmente el decreto 2265 de 2016 por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud dispuso en el artículo 2.6.4.1.4. *"Inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud. Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015."*

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





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201830000320161

Fecha: 20-03-2018

Página 9 de 9

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

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

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

Atentamente,



CARMEN EUGENIA DAVILA GUERRERO

Viceministra de Protección Social

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



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201932001284621

Fecha: 25-09-2019

Página 1 de 5

Bogotá D.C.,

Doctora
ANGELA MARIA CRUZ LIBREROS
 Coomeva EPS
 Avenida Pasoancho No. 57-50
 Cali - Valle

Coomeva EPS SA	
Numero de Folios Recibidos: <u>11</u>	HORA: <u>11:00</u>
01 OCT 2019	
NOMBRE: <u>Jany Alvarado</u>	
Documento se Recibió sin Verificación	

URGENTE

ASUNTO: Certificación inembargabilidad recursos depositados en cuentas maestras del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS - Coomeva EPS S.A - Radicado No. 201942301442692

Respetada doctora Angela Maria:

En atención a la su comunicación del asunto, mediante la cual solicita apoyo con "la expedición de una certificación que informe la inembargabilidad de los recursos que se depositan en la cuenta maestra de pagos de pagos del Régimen Contributivo a nombre de Coomeva EPS S.A.", este Ministerio informa lo siguiente:

A nivel Constitucional el artículo 63 de la Constitución Política establece la cláusula general de inembargabilidad¹ en particular, el artículo 48 ibidem dispone que los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a ella², es decir, que los dineros que pertenecen a la Seguridad Social tienen la calidad de recursos de destinación específica.³

Así mismo, los artículos 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 19 del Decreto Extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), reglamentado mediante Decreto 1101 de 2007, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 y 8 del Decreto 050 de 2003, establecen que son inembargables 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 otorga la condición de inembargables.

¹ **ARTICULO 63.** Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables."

² **ARTICULO 48.** Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. **No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.** La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante." (Negrillas fuera de texto).

³ Tal previsión ha sido reiterada en el artículo 9º de la Ley 100 de 1993.



La salud
es de todos

MINSALUD



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201932001284621**

Fecha: **25-09-2019**

Página 2 de 5

A su vez, el artículo 25 de la Ley Estatutaria de Salud 1751 de 2015, reitera el carácter de inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que éstos tienen destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente. En el mismo sentido, la Corte Constitucional^[4] ha considerado que los recursos de la salud, dada su naturaleza parafiscal, no pueden ser utilizados para fines diferentes a ella.^[5]

El Código General del Proceso- CGP, Ley 1564 de 2012, establece en su artículo 594 que no se podrán embargar los recursos de la seguridad social, frente a lo cual se precisa indicar que no todos los recursos que poseen las EPS pertenecen al sistema de salud. En este sentido es importante señalar que en virtud de lo establecido en el artículo 182 de la Ley 100 de 1993, las entidades promotoras de salud manejan los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad.

En el marco de lo anterior resulta relevante recordar que los recursos públicos que están destinados a atender la salud, no se pueden confundir con el patrimonio propio de la respectiva Entidad Promotora de Salud-EPS, por eso, deben manejarse en cuentas separadas o independientes por las EPS de acuerdo al artículo 182 de la Ley 100 de 1993. Cuestión que se considera también, en la Circular 024 de 2016, así:

“La Ley 100 de 1993, mediante la que se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, en su artículo 182 señala que las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud EPS, pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud, disposición que debe entenderse en concordancia con el artículo 48, constitucional, ya citado y cuyos recursos dada su destinación específica, ingresan a cuentas independientes a las propias de las respectiva EPS, denominadas en el Régimen Contributivo, cuentas maestras (artículo 5 del Decreto 4023 de 2011).

El mismo carácter de destinación específica y consecuente inembargabilidad, ostentan los recursos de la Unidad de Pago por Capitación-UPC, que igualmente ingresan a las cuentas maestras de la EPS.

De conformidad con lo establecido en el literal d) artículo 156 de la Ley 100 de 1993, el recaudo de las cotizaciones es una responsabilidad del Sistema General de Seguridad Social – FOSYGA, quien delegó esta función a las Entidades Promotoras de Salud – EPS, teniéndose que de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Resolución 1470 de 2011, para el régimen subsidiado lo realizan a través de cuentas maestras^[6]

^[4] Sentencia C-607 del 1 de agosto de 2012, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

^[5] Tal predicamento se desprende del artículo 48 de la Carta Política, del artículo 9° de la Ley 100 de 1993, del artículo 19 del Decreto 111 de 1996, del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, y que como bien lo señala el mencionado fallo, es reconocido y aceptado de manera pacífica por la jurisprudencia constitucional.

^[6] Artículo 1°. *Condiciones para la Operación y Funcionamiento de las Cuentas Maestras.* Para efectos del recaudo y giro de los recursos que financian y cofinancian el Régimen Subsidiado, cada Entidad Promotora de Salud constituirá una cuenta bancaria, que deberá ser abierta en entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Esta cuenta únicamente aceptará como operaciones débito las que se realicen mediante transferencia electrónica a otra cuenta bancaria que pertenezca a quienes figuren registrados como beneficiarios de la misma.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201932001284621**

Fecha: **25-09-2019**

Página 3 de 5

de recaudo registradas ante el FOSYGA hoy ADRES, las cuales debido a su destinación específica, son independientes a las cuentas propias de la entidad.

Por su parte, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Decreto 4023 de 2011, los recursos de la UPC del régimen contributivo que administran las EPS, se manejan en cuentas maestras que igualmente tienen el carácter de inembargables.

Los recursos de la Unidad de Pago por Capitación - UPC que reposan en las cuentas maestras de las entidades administradoras del Régimen Subsidiado (EPS y CCF), son públicos y son inembargables, al estar destinados específicamente a la prestación de los servicios de salud de la población afiliada y propenden por el sostenimiento y fortalecimiento del Sistema, como uno de los pilares fundamentales para el cabal cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Bajo el anterior contexto y sin lugar a desconocer el carácter fungible que tiene el dinero, se aclara que la parafiscalidad de los recursos de la seguridad social por la cual se aplica el principio de inembargabilidad, solo se agota cuando se ha cumplido plenamente con el fin específico de garantizar el servicio de salud a través de la red prestadora (IPS y proveedores). En tal virtud, la Honorable Corte Constitucional a través de reiterada jurisprudencia, ha indicado que la prescripción que blinda de los embargos a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se obedece al destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Esto sin perjuicio de los demás derechos constitucionales con los que eventualmente pueda chocar el principio de inembargabilidad, situación que le corresponde analizar al operador judicial al momento de resolver sobre la procedencia o no de una medida cautelar.

Adicionalmente, considerando que en el oficio objeto de respuesta se menciona las dificultades presentadas para el cumplimiento de las metas del plan de recuperación, informando de los bloqueos y embargos a los recursos de la EPS, este Ministerio anexa copia de la Circular 14 del 8 de junio de 2018 expedida por la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual expone los fundamentos jurídicos de la prohibición de inembargabilidad de los recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así mismo, con el fin de salvaguardar los recursos con destinación específica, la citada Circular insta para que los Procuradores Delegados se hagan parte en aquellos procesos en los que se decreten medidas cautelares en contra de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS, ya que esto repercute directamente en la obligación efectiva de la prestación del derecho fundamental de salud, que se garantiza con estos recursos.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201932001284621**

Fecha: **25-09-2019**

Página 4 de 5

En el marco de lo anterior y teniendo en cuenta que la inembargabilidad de las cuentas del SGSSS debe certificarse por la entidad estatal que tiene a su cargo la administración de estos recursos⁴, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a través del oficio No.S11310290319045729S000022164100 del 29 de marzo de 2019, certificó la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS depositados en las cuentas maestras creadas por COOMEVA EPS, en los siguientes términos:

“La Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, en desarrollo de lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 1815 de 2016⁵ y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la resolución 101 de 2017, certifica la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud depositados en las cuentas maestras creadas por COOMEVA EPS identificada con el NIT 805000427-1:

- *Cuenta Maestra de recaudo régimen contributivo:
Cuenta Corriente No. 165-00481-3 del Banco AV Villas.*
- *Cuenta Maestra de recaudo SGP régimen contributivo:
Cuenta Corriente No. 165-00476-3 del Banco AV Villas.*
- *Cuenta Maestra de Pagos régimen contributivo:
Cuenta Corriente No. 017-05538-5 del Banco de Occidente*
- *Cuenta Mecanismo único de recaudo Régimen Subsidiado:
Cuenta Corriente No. 001975739 del Banco de Occidente*

La certificación se expide, con fundamento en la cláusula general de inembargabilidad establecida en el artículo 63 de la Constitución Política y la destinación específica que de los mismos consagran el inciso 3 del artículo 48 ibidem y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, en virtud de los cuales se establece que No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes

⁴ **Art. 66 de la Ley 1753 de 2015-**“ Del manejo unificado de los recursos destinados a la financiación del Sistema General De Seguridad Social En Salud (SGSSS). Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente”

⁵ ARTICULO 40. "(...) PARÁGRAFO. En los mismos términos el Representante Legal de las entidades descentralizadas que administran recursos de la seguridad social certificará la inembargabilidad de éstos recursos en los términos previstos en el artículo 63 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 134 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015.”

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



La salud
es de todos

Ministerio de Salud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201932001284621**

Fecha: **25-09-2019**

Página 5 de 5

a ella" y en los artículos 5 y 25 de la Ley 1751 de 2015 - Estatutaria de Salud - mediante los cuales se le impone al Estado el deber de abstenerse de adoptar decisiones que puedan afectar la prestación del servicio y la garantía del derecho fundamental de salud, tomando todas las medidas necesarias para su protección, reiterando el carácter inembargable de "los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines distintos a los previstos constitucional y legalmente."

En el marco de lo anterior, es claro que los recursos de UPC que reposan en cuentas maestras de las entidades administradoras del Régimen Contributivo, como la EPS COOMEVA, pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y son inembargables, al estar destinados específicamente a la prestación de los servicios de salud de la población afiliada y propenden por el sostenimiento y fortalecimiento del Sistema, como uno de los pilares fundamentales para el cabal cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho

Cordialmente,

ANWAR RODRIGUEZ CHEHADE
Director de Financiamiento Sectorial

Elaboró: Luz Moena.
Revisó/Aprobó: Contreras, J. J. Jaimés

Anexo: 9 Folios

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



CIRCULAR No. 017

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

FECHA: 8 de junio de 2018

Respetados Doctores:

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

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

FUNDAMENTOS DE LA PROHIBICIÓN DE INEMBARGABILIDAD

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

2. El artículo 9 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone que *“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”*, y el artículo 182 *ibídem* señala –respecto de los ingresos de las EPS–, que las cotizaciones que se recauden a través de éstas pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Esta norma complementa la previsión de inembargabilidad del numeral 1°.
3. En idéntico sentido, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 instituye la inembargabilidad de las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y la obligación de los funcionarios judiciales de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre las mismas, por lo que también son inembargables los recursos de dicho presupuesto, asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios y que son girados directamente a la ADRES por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que le corresponde administrar a esta Entidad, en virtud del artículo 67 de la Ley 1753 de 2015.
4. La prohibición de embargo, la reitera el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 que consagra que los recursos del Sistema General de Participaciones, dentro de los cuales se encuentran los destinados a financiar el Régimen Subsidiado de Salud, no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera, por su destinación social constitucional, previsión que fue reiterada en el artículo 21 del Decreto Ley 28 de 2008 y en el artículo 2.6.1.2.7 del Decreto 780 de 2016.
5. El artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, impuso una serie de obligaciones en cabeza del Estado como responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, entre las cuales se destacan: i) «Abstenerse de afectar directa o indirectamente en el disfrute del derecho fundamental a la salud, de adoptar decisiones que lleven al deterioro de la salud de la población y de realizar cualquier acción u omisión que pueda resultar en un daño en la salud de las personas [...]» y ii) «Velar por el cumplimiento de los principios del derecho fundamental a la salud en todo el territorio nacional, según las necesidades de salud de la población».
6. A su vez, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, reafirmó la cláusula de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud al señalar que «los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente».
7. La Procuraduría General de la Nación a través de la Circular No. 034 de 2010, insta a las autoridades para que, en materia de embargos, den aplicación a la normatividad y jurisprudencia de las Altas Cortes que regulan lo relacionado con la inembargabilidad de los recursos provenientes, entre otros, del Sistema General de Participaciones.

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

En tal sentido, la Corte Constitucional dispuso al referirse al carácter parafiscal de los recursos en Auto de Seguimiento 263 de 2012 de verificación del grado de cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008¹, de la siguiente manera:

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

Aunque para la jurisprudencia constitucional este tema pareciera no tener discusión alguna, ante las erróneas concepciones de algunos de los actores que concurren en el sistema, en esta ocasión, la Corte considera necesario reiterar que los recursos destinados a la salud son parafiscales sin perjuicio de quien los administre, por tanto, la pérdida o destinación indebida de tales dineros generan un detrimento patrimonial a las arcas del Estado, que debe ser investigada por los entes de control y judiciales competentes.

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

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

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

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

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

Esto quiere decir que, para efectos del recaudo de cotizaciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que las EPS actúan en calidad de DELEGATARIO del entonces Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, hoy Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES y que los valores obtenidos por dicho concepto no hacen parte del patrimonio de las EPS, sino que pertenecen concretamente al referido Sistema. Así lo entiende la Corte Constitucional en Sentencia 824 de 2004² al indicar respecto a las cotizaciones por parte de los afiliados al SGSSS:

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

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

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

² Ver además sentencias: C-577 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-493 de 1997, C-821 de 2001 y C-1040 de 2003, M.P. Clara Inés Verges.

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

La norma en comento señala claramente que *“Las cuentas registradas se manejarán exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del Régimen Contributivo de Salud y serán independientes de las que manejen los recursos de la entidad. Su apertura y selección de la entidad financiera se hará por la EPS o por la EOC³ a nombre del Fosyga”*, por lo que los recursos depositados en ellas no pueden ser calificados como propios de dichas entidades o que hacen parte de su patrimonio, en tanto corresponden a cotizaciones al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y por ende, tienen el carácter de inembargables de conformidad con la Constitución Política, la Ley, la jurisprudencia de las Altas Cortes, particularmente, la de la H. Corte Constitucional y los pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

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

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

En virtud de lo expuesto,

DISPONE:

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

³ Entidades Obligadas a Compensar.
⁴ Corte Constitucional en Sentencia 577 de 1995

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

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

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

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

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

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


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

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



S11310290319045729S000022164100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000221641

Fecha: 29/03/2019

Página 1 de 4

Bogotá D.C.,

Doctora

IRIDENA LUCIA BECERRA OÑATE

Secretaria

Juzgado Primero Civil del Circuito

j01ccvpar@cendoj.ramajudicial.gov.co

Carrera 14, Calle 14 esquina, Palacio de Justicia
Valledupar - Cesar

Asunto: Certificación de Inembargabilidad Cuentas Maestras
Expediente No. 20001310300120180006800
Demandante: SOCIEDAD DE UROLOGÍA CESAR S.A.S
Demandado: COOMEVA EPS
Radicado Interno: E11310080319081738E000022164100

Respetada Doctora Iridena Lucía:

La Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de Salud de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, en desarrollo de lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 1815 de 2016¹ y conforme a la delegación contenida en el artículo 3 de la resolución 101 de 2017, certifica la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud depositados en las cuentas maestras creadas por **COOMEVA EPS** identificada con el **NIT 805000427-1**:

¹ ARTICULO 40. "(...) PARÁGRAFO. En los mismos términos el Representante Legal de las entidades descentralizadas que administran recursos de la seguridad social certificará la inembargabilidad de éstos recursos en los términos previstos en el artículo 63 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 134 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015."

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre 1 Piso 17

Código Postal 111071

Teléfono:(57-1) 4322760 www.adres.gov.co



S11310290319045729S000022164100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000221641

Fecha: 29/03/2019

Página 2 de 4

- Cuenta Maestra de recaudo régimen contributivo:
Cuenta Corriente No. 165-00481-3 del Banco AV Villas.
- Cuenta Maestra de recaudo SGP régimen contributivo:
Cuenta Corriente No. 165-00476-3 del Banco AV Villas.
- Cuenta Maestra de Pagos régimen contributivo:
Cuenta Corriente No. 017-05538-5 del Banco de Occidente
- Cuenta Mecanismo único de recaudo Régimen Subsidiado:
Cuenta Corriente No. 001975739 del Banco de Occidente

La certificación se expide, con fundamento en la cláusula general de inembargabilidad establecida en el artículo 63 de la Constitución Política y la destinación específica que de los mismos consagran el inciso 3 del artículo 48 ibídem y el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, en virtud de los cuales se establece que "(...) *No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella*" y en los artículos 5 y 25 de la Ley 1751 de 2015 - Estatutaria de Salud - mediante los cuales se le impone al Estado el deber de abstenerse de adoptar decisiones que puedan afectar la prestación del servicio y la garantía del derecho fundamental de salud, tomando todas las medidas necesarias para su protección, reiterando el carácter inembargable de los recursos públicos que financian la salud, disponiendo además que estos tienen destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines distintos a los previstos constitucional y legalmente.

Así mismo, la inembargabilidad de los recursos depositados en las cuentas maestras de recaudo 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 cuentas maestras aperturadas por las EPS a nombre de ADRES en cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.6.1.1.1.1, las cuales serán independientes de las que manejen los recursos de las entidades,

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre 1 Piso 17

Código Postal 111071

Teléfono:(57-1) 4322760 www.adres.gov.co



S11310290319045729S000022164100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000221641

Fecha: 29/03/2019

Página 3 de 4

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.

En lo que refiere a 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 utilizarlas 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 del atributo de inembargabilidad al propender por la protección del derecho fundamental a la vida y la salud de los afiliados.

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 corresponde 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 el 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 mismos también se predica el carácter de inembargabilidad².

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

² Sentencia C-1040 de 2003 (M-14). Si bien teóricamente podría discernirse entre recursos de la UPC utilizados para administración y recursos destinados obligatoriamente a la prestación de servicios de salud, lo cierto es que para efectos tributarios no es posible distinguir estas dos naciones, pues unos y otros recursos tienen una tecnología que está dada por el mismo Constituyente quien determinó que todos los recursos de la seguridad social no pueden ser destinados o utilizados para fines distintos a ella, mandato que no se cumpliría si se permitiera que sobre dichos recursos recayera un gravamen impositivo como el que pretende establecer la norma bajo revisión.



S11310290319045729S000022164100

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000221641

Fecha: 29/03/2019

Página 4 de 4

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.

Por último, la Procuraduría General de la Nación expidió la Circular 014 del 08 de junio de 2018, documento en el que expone los fundamentos jurídicos de la prohibición de inembargabilidad, entre los cuales describe el carácter parafiscal de los recursos, además determina que los recursos depósitos en las cuentas maestras no pueden entenderse como propios de las EPS o EOC, sobre el particular resalta que: "las cotizaciones son recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, sin que puedan ser destinados a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente, y que por ende gozan del atributo de inembargabilidad".

Mediante la citada Circular, el Procurador General de la Nación insta para que los Procuradores Delegados se hagan parte en aquellos procesos en los que se decreten medidas cautelares en contra de los recursos del SGSSSS, esto con el fin de salvaguardar los recursos con destinación específica.

Dentro de la citada Circular, el Ministerio Público exhorta a los jueces de la República para que se abstengan de ordenar y decretar medidas cautelares sobre los recursos del SGSSSS, so pena de las acciones disciplinarias que puedan adelantarse por trasgredir el principio de inembargabilidad.

Cordialmente,


MARCELA BRUN VERGARA
Directora de Gestión de los Recursos Financieros de Salud

Elaboró: DSalazar 

CIRCULAR No. 000024

PARA: ADMINISTRADOR FIDUCIARIO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA – FOSYGA Y ENTIDADES DESTINATARIAS DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - SGSSS

DE: MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

ASUNTO: PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SGSSS – DEBER DE LAS ENTIDADES DESTINATARIAS DE RECURSOS DE DICHO SISTEMA, DE EMPLEAR LOS MECANISMOS LEGALES PARA SU DEFENSA EN SEDE JURISDICCIONAL FRENTE A MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS EN SU CONTRA

FECHA: 25 ABR 2016

Este Ministerio en el marco de las competencias previstas en el Decreto Ley 4107 de 2011 y como órgano rector del sector salud, en cuyo carácter le corresponde la dirección, orientación y conducción de dicho sector conforme con lo estatuido por el artículo 4 de la Ley 1438 de 2011, imparte las instrucciones que más adelante se relacionan, inherentes al deber que le asiste a los diferentes agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, así como al administrador fiduciario de los recursos del FOSYGA, de velar por la protección de los citados recursos, haciendo uso para el efecto de todos los mecanismos que la ley ha puesto a su favor ante la imposición de la medida cautelar de embargo que recaiga o llegue a recaer sobre los mismos, todo lo cual encuentra justificación en las consideraciones que a continuación se exponen:

I. La 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 ibídem, 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 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.

- 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.

II. La 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 No. 034, 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. De la inembargabilidad de los recursos públicos que financian la salud a la luz de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud y del análisis de constitucionalidad sobre el particular, efectuado por la Corte Constitucional 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 No. 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones" y específicamente, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que 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 estudio la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto Ley 828 de 2008, a cuyo tenor se prevé la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, concluyendo:

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

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

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

IV. De la 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 C1154 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,

ca

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 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, éstas 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. De los 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 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."*

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

25 ABR 2016

MINSALUD 00000024



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.

VII De las consideraciones finales

A la luz de lo anteriormente expuesto, se insta a los destinatarios de la presente circular, para que en consideración a los fundamentos fácticos que rodeen cada uno de los procesos judiciales o administrativos en que sean parte y conforme con la jurisprudencia constitucional que resulte aplicable al caso debatido, hagan uso oportuno y efectivo de los medios ordinarios y solicitudes procesales en sede judicial, procedentes contra las decisiones que afecten los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por su parte, el Administrador Fiduciario de los recursos del FOSYGA deberá dar aplicación a las previsiones contenidas en el artículo 594 del Código General del Proceso, y en el evento en que las respectivas autoridades no indiquen expresamente el fundamento de la excepción a la regla de inembargabilidad, deberá abstenerse de practicar embargos sobre los mismos y proceder de acuerdo con lo establecido en dicha norma. 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.

Dada en Bogotá D.C a los

25 ABR 2016

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE


ALEJANDRO GAVIRIA URIBE
Ministro de Salud y Protección Social

