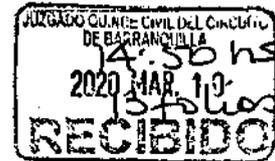


Bogotá D.C. 10 de marzo de 2020.
DPJ - 352

Doctor
RAUL ALBERTO MOLINARES LEONES
JUEZ QUINCE (15) CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA.
Barranquilla, Atlántico.



**RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE QUEJA
CONTRA EL AUTO DEL 04 DE MARZO DE
2020 (ART- 353 C. G. DEL P.)**

Proceso: Ejecutivo Singular
Radicado: 08001-3103-015-2018-00069-00
Demandante: ESE HOSPITAL SAN PABLO DE TARSO
Demandado: MEDIMAS EPS S.A.S.

MIGUEL ANGEL COTES GIRALDO, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando dentro de los términos legales, de manera muy respetuosa procedo a interponer recurso de reposición en subsidio de queja contra el auto del 4 de marzo de 2020, a saber:

I. OPORTUNIDAD DE ESTE MEDIO DE CONTRADICCIÓN.

El pasado 4 de marzo de 2020, el despacho dispuso negar el recurso de reposición en subsidio de apelación presentado por Medimás EPS S.A.S. el pasado 13 de febrero del año 2020, indicó que el proceso de la referencia es con el fin de realizar el pago de las obligaciones emanadas de la prestación de servicios de salud y, por tanto, no opera el principio de inembargabilidad.

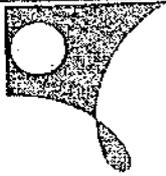
Así las cosas, el auto ya citado, se fija en el estado del 5 de marzo de 2020, por lo que estamos actuando dentro de términos para interponer recurso de reposición en subsidio de queja, conforme a lo establecido en el artículo 353 inciso 1.

II. MOTIVO DE INCONFORMIDAD CONTRA LA PROVIDENCIA DEL 4 DE MARZO DE 2020.

Teniendo en cuenta lo definido por el auto del 4 de marzo de 2020, procedo a presentar el recurso de reposición en subsidio de queja de la siguiente manera:

2.1. INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DESTINADOS AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

En el siguiente motivo de inconformidad, es importante precisar que aun cuando el proceso que nos ocupa, se basa en el cobro de una facturación por prestación de servicios de salud



a nuestros afiliados, esto no significa que el principio de inembargabilidad que reviste a los recursos públicos del SGSSS se pierda, al contrario se hace necesario, proteger estos dineros con el fin de poder cubrir las deudas, generadas por la prestación de servicios de salud con nuestra red de prestadores y garantizar el acceso a los servicios a nuestros afiliados.

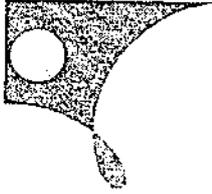
Ahora bien, en consonancia con el principio de inembargabilidad que recubre a los recursos del SGSSS, los cuales para la entidad que represento, reposan en unas cuentas maestras en el Banco Bogota, se hace necesario que previo a decretar cualquier medida de embargos, se oficie a la Administradora de los Recursos de la Salud (ADRES) con el fin de que informe cuales son las cuentas maestra de Medimás EPS S.A.S., y en que banco reposan, cuando se omite este actuar por parte del despacho, se esta amenazando de manera directa el principio de inembargabilidad de los dineros públicos que están en las cuentas maestras de nuestra entidad, además de poner en riesgo la operación de esta EPS.

Por lo que con el fin de poner en conocimiento al despacho de diferentes fundamentos jurídicos en cuanto al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS, informamos lo siguiente:

En el marco de lo establecido en las disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud según el artículo 48 y 63 de la Constitución Política de Colombia, 134 y 182 de la Ley 100 de 1993, 91 de Ley 715 de 2001, 29 Ley 1438 de 2011, 25 de la Ley 1751 de 2015, 19 del Decreto extraordinario 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 8° del Decreto 050 de 2003, artículo 594 de CGP, conceptos de los organismos de control y la jurisprudencia de las altas cortes, los recursos económicos a favor de Medimás EPS son inembargables, razón por la cual presento solicitud de levantamiento de las medidas decretadas por las siguientes razones:

Medimás EPS dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud desarrolla el objeto social garantizando el servicio de salud de los afiliados de acuerdo con el plan obligatorio de salud. Con la aplicación de la medida de embargo se pondría en riesgo el derecho a la salud y la vida de los afiliados de la EPS, causando perjuicios en los tratamientos médicos, la atención de los pacientes, la compra de medicamentos e insumos, así como la operación de la EPS como asegurador.

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



La Ley 715 de 2001 desarrolló el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, creado por el Acto Legislativo 01 de 2001, mediante el cual se indicó que los recursos transferidos por la Nación a las entidades para la financiación de los servicios de salud, tiene destinación específica para desarrollar la función social de la EPS, por lo cual están investidos del principio de inembargabilidad.

Así mismo, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 "Ley estatutaria de la salud" dispuso que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, con destinación específica, los cuales no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos en la Constitución y la ley al ser el eje central del financiamiento y sostenimiento del Sistema de Seguridad Social en Salud.

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

El concepto de inembargabilidad de los recursos de la salud ha sido ampliamente discutido por los organismos de control de la siguiente manera:

La Superintendencia Nacional de Salud el 26 de octubre de 2005 conceptuó:

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

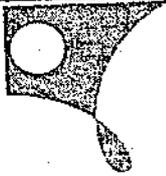
"El Sistema General de Seguridad Social en Salud es reglado y, en consecuencia, quienes en él participan no pueden hacer sino lo que expresamente ha determinado la Ley. Para los particulares que administran recursos de salud rige el principio de los funcionarios públicos que pueden hacer sólo lo que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

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

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

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

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



1. 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.
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.
3. Se solicita a la Superintendencia Financiera como el organismo de Inspección, Vigilancia y Control del sector financiero, que imparta instrucciones a la Red Bancaria sobre la INEMBARGABILIDAD de los recursos del Sistema de Seguridad Social, de las Rentas incorporadas al Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Participaciones-SGP-"

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

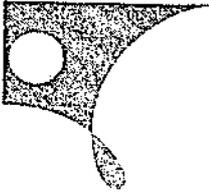
La Contraloría General de la República de la República de Colombia mediante Circular del 13 de julio del 2012 realizó las siguientes recomendaciones:

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

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

"Así mismo indico que según el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 " Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, artículo 16, Ley 179 de 1994, artículo 60, 55 inciso 30"

"En este mismo sentido, el artículo 18 de la ley 100 de 1993 "establece que los ingresos recaudados por las entidades promotoras de salud por concepto de cotizaciones pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud por lo cual en armonía con lo establecido en el artículo 48 de la constitución gozan del carácter de inembargables"



"Igualmente el Decreto 050 de 2003 determina en su artículo 80 la inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado"

"En particular sobre el tema de Régimen subsidiado, el Decreto 050 de 2003 en su artículo 8", 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."

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

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

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

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

"3. Si se tratare de recursos de naturaleza inembargable, debe solicitar ante la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito 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"

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

La Superintendencia Financiera mediante Circular N° 029 del 2014 estableció lo siguiente:

"De conformidad con la Constitución Nacional, tanto los particulares como las autoridades públicas deben ceñir sus actuaciones a la buena fe, respetar a las autoridades y colaborar con la justicia. En tal sentido, debe entenderse que la información requerida por las



autoridades judiciales y administrativas de parte de las entidades vigiladas por esta Superintendencia es de carácter confidencial y privada, y está subordinada a los fines de la administración de justicia y de las investigaciones que realizan dichas autoridades"

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

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

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

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

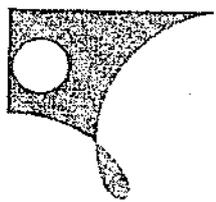
El Ministerio de Salud y Protección Social mediante Circular 034 del 25 de abril del 2016 sobre el tema en estudio conceptuó lo siguiente:

"La Ley 100 de 1993, mediante la cual 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"

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

"La Ley 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."

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

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

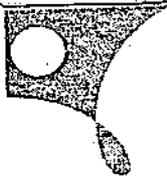
"(...) lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la Seguridad Social. Recursos que tienen el carácter parafiscal. Estos son recursos públicos que pertenecen al Estado y que se invierten exclusivamente en beneficio de un grupo, gremio o sector que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

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

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

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

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



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

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

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

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

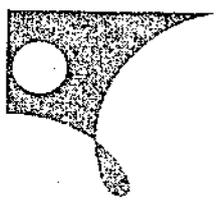
"En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la Sentencia C-546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

"De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual como se señaló en la Sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo"

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

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

"Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo" contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el



procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones"

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

De conformidad con lo señalado, tanto en la norma como en la jurisprudencia transcrita, se colige que los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación son inembargables, no obstante, existe la excepción cuando se trata del pago de obligaciones laborales, sentencias judiciales y el condicionamiento del artículo 91 de la Ley 715.

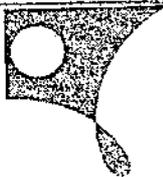
Carácter parafiscal de los recursos del SGSSS

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

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

Paralelamente, la Alta Corporación en la sentencia C-577 de 1995 indicó que el esquema de financiación de la seguridad social en salud es un ejemplo de parafiscalidad "12. La cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyos intereses o necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados.

Uno de los aspectos sustanciales a la parafiscalidad es el carácter público de los recursos, tema que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional en materia de salud, "son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están



destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa" Sentencia C-152/97, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

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

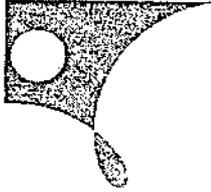
Sobre el carácter de inembargabilidad la Corte en la sentencia C-867 de 2001 señaló que la prohibición contenida en el artículo 48 Superior no puede ser desconocida "ni aun en aras de la reactivación económica", lo que significa que los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud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

Existe entonces un vínculo entre el carácter parafiscal de los recursos de la seguridad social en salud y la Unidad de Pago por Capitación, toda vez que dicha unidad es el reconocimiento de los costos que acarrea la ejecución del Plan Obligatorio de Salud (POS) por parte de las Empresas Promotoras de Salud y las ARS. Razón por la cual la UPC tiene carácter parafiscal, puesto que su objetivo fundamental es financiar en su totalidad la ejecución del POS. De ahí que la Corte Constitucional en la Sentencia C-828 de 2004 consideró que la UPC no constituye una renta propia de las EPS:

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

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

Con base en lo señalado por la Corte Constitucional, se ha reiterado el principio de la inembargabilidad cuyo sustento constitucional es la protección de los recursos, bienes del



Estado, la facultad de administración y manejo que a éste compete, que permite asegurar la consecución de los fines de interés general que conlleva la necesidad de hacer efectivos materialmente los derechos fundamentales y en general el cumplimiento de los diferentes cometidos estatales.

Artículo 594 Del Código General del Proceso

Refiere el mencionado artículo que además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

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

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

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

Así las cosas, el despacho debe revocar el auto del 4 de marzo de 2020 y ordenar el levantamiento de las medidas cautelares ordenadas a los recursos depositados en las cuentas maestras de recaudo, porque aún cuando el despacho no reconoce el principio de inembargabilidad de estos dineros, con los fundamentos legales de diferentes entidades del orden nacional e incluso la corte constitucional se precisa la protección de estos recursos y la NO embargabilidad de los mismos.

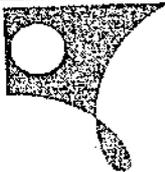
III. ALCANCE DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE QUEJA.

Solicito respetuosamente al señor juez, revoque la providencia del 04 de marzo de 2020, que dispone negar el recurso de reposición en subsidio de apelación presentado por Medimas EPS S.A.S.

En subsidio del recurso anterior, se le de trámite al recurso de queja, con el fin de que el superior decida sobre la procedencia de las medidas cautelares decretadas en las cuentas maestra de Medimas EPS S.A.S., donde reposan los recursos del SGSSS, con los cuales se garantizan los servicios de salud a nuestros afiliados.

IV. ANEXOS

1. Copia de la comunicación del ADRES con el No 29178200 del 1 de agosto de 2019.
2. Copia de la circular 014 del 8 de junio de 2018 expedida por el Procurador General de la Nación, mediante la cual exhorta a los Jueces de la República para que se abstengan



de ordenar o decretar embargos sobre recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

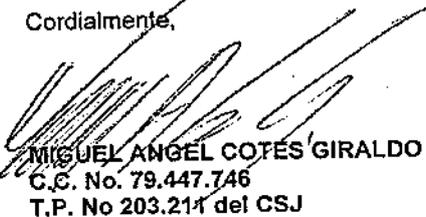
3. Circular 001 del 21 de enero de 2020 Contraloría general de la República- Inembargabilidad recursos del SGSSS.

V. NOTIFICACIONES

El suscrito apoderado, podrá ser notificado en la secretaria de su despacho, o en la dirección de notificaciones judiciales ubicada en la Calle 12 No 60-36 de la Ciudad de Bogotá. También al correo electrónico: notificacionesjudiciales@medimas.com.co

Medimás recibe notificaciones judiciales en la dirección catastral y electrónica registrada en el certificado de existencia y representación legal de Medimás, aportado en este escrito

Cordialmente,


MIGUEL ANGEL COTES GIRALDO
C.C. No. 79.447.746
T.P. No 203.211 del CSJ

Elaboro:	AJSB
Reviso:	MACG
Archivo:	Carpeta 112



S11310010819050103S000029178200

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000291782

Fecha: 01/08/2019

Página 1 de 3

Bogotá D.C.,

Doctora

NORMA CONSTANZA NIETO TRIVIÑO

Coordinadora de Tesorería

Medimás EPS

ncnietot@medimas.com.co

Avenida Carrera 45 No. 108 - 27, torre 3 piso 8
Bogotá D.C.

Compañía: Medimás Contributivo PQR-MEDICON-623904
Punto Rad: CORRESP PTE ARANDA Remitente: ADRES
Fecha: 21/08/2019 08:56:0 Tipo Doc.:
Folios: 2 Anexo:
Area Dest:

Asunto: Certificación de Inembargabilidad Cuentas Maestras
Radicado Interno: E11310260719054408E000029178200

Respetada Doctora:

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 **MEDIMAS EPS** identificada con el **NIT 901097473-5**:

- Cuenta Maestra de recaudo régimen contributivo:
Cuenta Ahorros No. 621050129 del Banco de Bogotá.
- Cuenta Maestra de recaudo SGP régimen contributivo:
Cuenta Ahorros No. 621050103 del Banco de Bogotá.
- Cuenta Maestra de Pagos régimen contributivo:
Cuenta Ahorros No. 621050145 del Banco de Bogotá.
- Cuenta Maestra de recaudo régimen de movilidad:
Cuenta Ahorros No. 621050137 del Banco de Bogotá.
- Cuenta Maestra de recaudo SGP régimen de movilidad:

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 y Torre 3
Oficina 901

Código Postal 111071

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



S11310010819050103S000029178200

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000291782

Fecha: 01/08/2019

Página 2 de 3

Cuenta Ahorros No. 621050111 del Banco de Bogotá.

- Cuenta Maestra de Pagos régimen de movilidad:
Cuenta Ahorros No. 621050152 del Banco de Bogotá.
- Cuenta Mecanismo único de recaudo Régimen Subsidiado:
Cuenta Ahorros No. 621050178 del Banco de Bogotá

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 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 las 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, 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 Capacitación- 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.

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre 1 Piso 17 y Torre 3

Oficina 901

Código Postal 111071

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



S11310010819050103S000029178200

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 0000291782

Fecha: 01/08/2019

Página 3 de 3

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 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 SGSSS, 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 SGSSS, 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: DSalaza

² Sentencia C-1040 de 2003 (T-114). 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 delimitar estas dos nociones, pues unos y otros recursos tienen una naturaleza 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 revisión³.

Avenida El Dorado Calle 26 No. 69-76 Edificio Elemento Torre 1 Piso 17 y Torre 3
Oficina 901

Código Postal 111071

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

472

SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. NIT 900.002.917-3

POSTEXPRESS

Centro Operativo : UAC-CENTRO
Orden de servicio: 12321904

Fecha Pre-Admisión: 12/08/2019 15:49:43

YG236579834CO



1111
044

Remitente
Nombre/Razón Social: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL PÚBLICA
Dirección: AV Calle 26 N° 69-76 Torre 1 Piso 17 Edif NIT/C.CIT:1901037916
Elemento Teléfono:4322760 Ext 1753 Código Postal:11071000
Referencia: S11310010819050103S000029178200 Depto:BOGOTA D.C. Código Operativo:111495
Ciudad:BOGOTA D.C.

Destinatario
Nombre/Razón Social: NORMA CONSTANZA NIETO TRIVIÑO/MEDIMAS EPS
Dirección: AV CR 45 108 27 TORRE 3 PS 8
Tel#47 Código Postal:11111000 Código

Valores
Peso Físico(grs):200
Peso Volumétrico(grs):0
Peso Facturado(grs):200
Valor Declarado:\$0
Valor Flete:\$2.600
Costo de manejo:\$0
Valor Total:\$2.600

Causal Devoluciones:

RE Rehusado
NE No existe
NS No reside
NR No reclamado
DE Desconocida
Dirección errada

C1 C2
N1 N2
FA
AC
FM

Cerrado
No contactado
Fallecido
Apartado Clausurado
Fuerza Mayor

Firma nombre y/o sello de quien recibe:



Compañía: Medimás Contributivo
Punto Rad: CORRESP PTE ARANDA
Fecha: 21/08/2019 08:56:0
Folios: 2
Área Dest:

PQR-MEDICON-623904

Remite: ADRES

Tipo Doc.:

Anexo:



1111495111644YG236579834CO

Principat Bogotá D.C. Colonia diagonal 26 67 95 ASES Deped / www.472.com.co línea Nacional 012020 0720 / tel. contact: (57) 4722000. lta. Transporte. lta. de camp 0001200 del 20 de marzo de 2017 An. lta. Res. Macarena Espinosa 06107 de 9 septiembre de 2010
El usuario debe verificar con anterioridad el contenido que fue con un usuario del contenido que sea sancionada por el usuario en la página web 472. Para más información sobre el servicio de atención al cliente, favor contactar al número de atención al cliente 472. Para consultar la Política de Tratamiento de Datos de Tratamiento www.472.com.co

1111
044
CENTRO A



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

Contraloría General de la República :: SGO 24-01-2020 16:03
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0007282 Fol.4 Anex.0 FA.0

80110-
Bogotá, D.C.,

ORIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA / CARLOS FELIPE
CORDOBA LARRARTE
DESTINO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
ASUNTO REITERACIÓN CIRCULAR 1458911 DE 2012 DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA
OBS CIRCULAR 01.

2020EE0007282

RECIBIDO EN EL DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

CIRCULAR No. 001

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".



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, so pena del inicio de las acciones penales o sancionatorias administrativas a que haya lugar.

CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

Aprobó: Ricardo Rodríguez Yae- Vicocontralor General de la República
Proyectó: Julio César Cárdenas Uribe- Contralor Delegado para el sector Social
Revisó: Julián Martínez Ruiz- Director Oficina Jurídica



CIRCULAR No. 012

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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

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

FECHA: 8 de junio de 2018

Respetados Doctores:

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

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

FUNDAMENTOS DE LA PROHIBICIÓN DE INEMBARGABILIDAD

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

2. El artículo 9 de la Ley 100 de 1993, el cual dispone que *"No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella"*, y el artículo 182 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- SGSS, - 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)

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"*.

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 Entidad Organizadora a Competencia.
⁴ Corte Constitucional en Sentencia T77 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 recaer 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