



**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.<sup>1</sup> Por otra parte, en la regulación de rango legal tenemos su protección en las siguientes disposiciones:

<sup>1</sup> **“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 1993<sup>2</sup>, 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 2015<sup>3</sup>, 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 2015<sup>4</sup>, 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**

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

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

<sup>4</sup> “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 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)*

## **Respuesta a pregunta 1**

La salud no solamente se concibe como un servicio público (Art 49<sup>5</sup> 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.

<sup>5</sup> **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