



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202311601771941**

Fecha: **06-09-2023**

Bogotá D.C.,

URGENTE

Asunto. Consulta respecto a la aplicación de embargos.

Radicado. 202342301917672

Respetada señora xxx.

Hemos recibido la comunicación del asunto mediante la cual indica:

“(...)

CONSULTA

¿Los jueces de la república tienen la facultad, para decretar las medidas cautelares sobre los bienes que tienen calidad de inembargabilidad, como los recursos de seguridad social, sin exponer los fundamentos legales del caso por el cual se aplica la excepción legal?

¿Debe ASMET SALUD EPS S.A.S., acatar la orden de decreto de medida cautelar emitida por el juzgado, causando afectación indebida o ilegal del patrimonio público, con fondos que fueron específicamente destinados para garantizar servicios de salud y que gozan de calidad de inembargables conforme al parágrafo del artículo 594 de la ley 1564 de 2012?

¿Cómo puede la EPS, dar cumplimiento a la orden judicial de depositar la suma de dinero establecida en los depósitos judiciales en cuentas a nombre de los juzgados, si no le es permitido hacer este tipo de consignaciones a cuentas diferentes, ya que hay una restricción a los pagos por cheque, dineros en efectivo y PSP, toda vez que los movimientos solo se pueden hacer a proveedores y no cuentas bancarias de las personas naturales o jurídicas? (...)

Sobre lo consultado, debe señalarse que de conformidad con el Decreto Ley 4107 de 2011¹ modificado por los Decretos 2562 de 2012² y 1432 de 2016³, este Ministerio tiene como finalidad primordial la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos relacionados con el sector salud y Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS, según el artículo 7 del Decreto Ley 4107 de 2011, esta Dirección Jurídica tiene por competencia emitir conceptos sobre la aplicación de las normas del SGSSS, por consiguiente, los pronunciamientos que expide esta dependencia son de carácter general y no particular, por lo que no resuelven ni se constituyen como prueba en casos específicos.

En este punto es pertinente señalar que de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011⁴ sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015⁵, los conceptos emitidos por las

¹ Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

² Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, se crea una Comisión Asesora y se dictan otras disposiciones.

³ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social.”

⁴ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁵ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202311601771941**

Fecha: **06-09-2023**

autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, ya que estos no tienen decisiones que produzcan efectos jurídicos, es decir que creen, modifiquen o extingan alguna situación en particular, y así lo ha señalado la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos, al caso, se cita lo dispuesto en las Sentencias C-487/96⁶ y C-542/05⁷:

“Sentencia C-487/96:

“Los conceptos no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que se les imponga mediante ellos deberes u obligaciones o se les otorguen derechos. Cuando se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución.”

Sentencia C-542/05:

Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.

(...) Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente.”

Hecha la anterior aclaración, se indica que esta Dirección Jurídica, ha realizado pronunciamientos sobre la naturaleza jurídica e inembargabilidad de los recursos que las EPS o la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES gira a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud – IPS, por servicios prestados a los afiliados de las EPS, por lo cual me permito anexar el concepto con radicado 202011400585581 del 26 de abril de 2020, para su conocimiento.

Ahora bien para dar respuesta a sus preguntas, se resalta que el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia, menciona que no serán embargables aquellos bienes que la ley determine:

“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.”*

La Ley 1564 de 2012⁸, señala en el artículo 594, los bienes que no son objeto de embargo:

⁶ Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

⁷ Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

⁸ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202311601771941

Fecha: 06-09-2023

“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 (...)

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

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

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas 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.”

El parágrafo del citado artículo establece que 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. Igualmente, la norma en referencia señala un procedimiento para el cumplimiento de la medida cautelar de embargo que afecta recursos de naturaleza inembargable.

Asimismo, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015⁹ advierte que los recursos públicos **que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente.**

La Corte Constitucional en la Sentencia C-313 de 2014 señaló que los recursos que financian la salud, según el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 tiene las siguientes características: i) son

⁹ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202311601771941**

Fecha: **06-09-2023**

públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.

No obstante, la misma Corporación señaló que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto puesto que 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, dicho precepto fue analizado por esta Dirección Jurídica en el concepto 202011400585581 del 26 de abril de 2020 ya mencionado.

Los recursos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social son inembargables, ahora, no se evidencia una norma que establezca que los recursos que las EPS o la ADRES giran a las IPS por concepto de prestación de servicios de salud, al momento de ingresar a su patrimonio sigan siendo recursos públicos parafiscales e inembargables y a esta Dirección no le corresponde otorgarles esa calidad, vía concepto. Sin embargo, sí es posible afirmar que los mismos tienen una destinación constitucional específica que es la prestación integral de los servicios de salud en condiciones de oportunidad, eficiencia y calidad, la cual, no se agota con el giro a las instituciones prestadoras, sino cuando estas cubren los gastos asociados a esa finalidad.

No obstante, son los jueces de la república o las autoridades administrativas quienes tienen la competencia para establecer si procede o no el decreto de la medida cautelar, de acuerdo con las reglas consagradas en el artículo 594 del Código General del Proceso que indica que, tratándose de recursos inembargables, debe justificarse la configuración de alguna de las excepciones al principio de inembargabilidad. Es decir, respecto de los recursos del Sistema General de Seguridad Social puede predicarse la inembargabilidad y parafiscalidad y podrá solicitarse el levantamiento de la medida cautelar en los términos contemplados en el artículo 594 del Código General del Proceso.

En los anteriores términos, damos respuesta a la consulta formulada, no sin antes advertir que este concepto tiene los alcances determinados en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido en su título II, por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹⁰ en cuanto a que *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*, constituyéndose simplemente en un criterio orientador.

Cordialmente;

¹⁰ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el Título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.