



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201911400793171**

Fecha: **25-06-2019**

Página 1 de 6

**Asunto:** Consulta sobre inembargabilidad recursos SGSSS.  
Radicado No. 201942300733302

Respetado señor:

Hemos recibido la comunicación del asunto en donde consulta acerca del tema de inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.

## I. ANTECEDENTES

Manifiesta el peticionario que considerando “... *la situación actual del sistema de Seguridad Social en Salud la cual ha generado un crecimiento inusitado de las acreencias por parte de las EPS con las IPS y profesionales que prestan sus servicios a las EPS, es menester solicitar información relacionada con el carácter de absoluto del principio de inembargabilidad de los recursos del sistema de seguridad social en salud y las eventuales posibilidades para acceder ejecutivamente a la protección de las acreencias legítimas*”

## II. PROBLEMAS JURÍDICOS

El consultante concreta los problemas jurídicos a resolver así:

*“1. Solicito se sirvan informar de manera detallada, cuál ha sido la situación histórica a nivel normativo y jurisprudencial, en relación con la posibilidad de embargar recursos del sistema de seguridad social en salud a cargo de las EPS*

*2. Solicito se sirvan informar de manera detallada, cuál es la situación actual y/o vigente a nivel normativo y jurisprudencial, en relación con la posibilidad de embargar recursos del sistema de seguridad social en salud a cargo de las EPS*

*3. Solicito se sirvan informar que tipo de medidas cautelares pueden invocarse y aplicarse por parte de los operadores judiciales a fin de proteger derecho a las acreencias legítimas de las IPS y profesionales de la salud que han prestado servicios a las EPS y que se han visto lesionados por el impago de estas últimas*

*4. Cuál es el camino judicial idóneo y expedito, para poder proteger el derecho a las acreencias contenidas en facturas legalmente exigibles en poder de las IPS y profesionales de la salud que han prestado servicios a las EPS y que por el impago de estas últimas se han visto lesionados.*

*5. Solicito detallar que tipo de acciones proceden ante la Superintendencia Nacional de Salud a fin de para poder proteger el derecho a las acreencias contenidas en facturas legalmente exigibles en*



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201911400793171**

Fecha: **25-06-2019**

Página 2 de 6

*poder de las IPS y profesionales de la salud que han prestado servicios a las EPS y que por el impago de estas últimas se han visto lesionados.*

6. *En caso negativo, se nos informe las razones fácticas y jurídicas que fundamentan la negativa.*”

### III. MARCO JURÍDICO

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

*“**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. (...)*”

*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 mismo, la Ley 100 de 1993<sup>1</sup>, previó 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.”*

Por su parte, la Ley 1751 de 2015<sup>2</sup>, en su artículo 25 indica: *“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.”*

Igualmente, en los artículos 56 y 57 de la Ley 1438 de 2011 se establece sobre los pagos a los prestadores de salud y la presentación de facturas y sus posteriores glosas, lo siguiente:

<sup>1</sup> “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

<sup>2</sup> “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.: **201911400793171**

Fecha: **25-06-2019**

Página 3 de 6

**Artículo 56.** Pagos a los prestadores de servicios de salud. Las Entidades Promotoras de Salud pagarán los servicios a los prestadores de servicios de salud dentro de los plazos, condiciones, términos y porcentajes que establezca el Gobierno Nacional según el mecanismo de pago, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1122 de 2007.

El no pago dentro de los plazos causará intereses moratorios a la tasa establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (...)

También se entienden por recibidas las facturas que hayan sido enviadas por los prestadores de servicios de salud a las Entidades Promotoras de Salud a través de correo certificado, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1122 de 2007, **sin perjuicio del cobro ejecutivo que podrán realizar los prestadores de servicios de salud a las Entidades Promotoras de Salud en caso de no cancelación de los recursos.**

**Artículo 57.** Trámite de glosas. (...)

**Una vez vencidos los términos, y en el caso de que persista el desacuerdo se acudirá a la Superintendencia Nacional de Salud, bien sea en uso de la facultad de conciliación o jurisdiccional a elección del prestador, en los términos establecidos por la ley.** (resaltos fuera de texto)

Frente a las funciones de la SNS, en materia de glosas, se deben estudiar las disposiciones de la Ley 1949 de 2019, que modificó parcialmente las Leyes 1438 de 2011 y 1122 de 2007, así:

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 130 de la Ley 1438 de 2011, el cual quedará así:

**Artículo 130. Infracciones administrativas.** La Superintendencia Nacional de Salud impondrá sanciones de acuerdo con la conducta o infracción investigada, sin perjuicio de lo dispuesto en otras disposiciones del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así: (...)

20. Incumplir los términos y condiciones del trámite de glosas a las facturas por servicios de salud, impedir la radicación de las facturas e imponer causales de glosas y devoluciones injustificadas o inexistentes.

(...)

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, el cual quedará así:

**Artículo 41. Función Jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud.** Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, y con las facultades propias de un juez en los siguientes asuntos:

(...)

f) Conflictos derivados de las devoluciones o glosas a las facturas entre entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201911400793171**

Fecha: **25-06-2019**

Página 4 de 6

Asimismo, estas facultades están adscritas a la SNS (Superintendencia Delegada para la Función Jurisdiccional y de Conciliación), para resolver en derecho este tipo de conflictos que se originen entre integrantes del SGSSS, por el Decreto 2462 de 2013<sup>3</sup>, así:

**“Artículo 30. Funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación. Son funciones del Despacho del Superintendente Delegado para la Función Jurisdiccional y de Conciliación, las siguientes:**

1. Conocer a petición de parte y fallar en derecho, con carácter definitivo, en primera instancia y con las facultades propias de un juez, los asuntos contemplados en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007, modificado por el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011 y en las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. En caso que sus decisiones sean apeladas, el competente para resolver el recurso, conforme a la normativa vigente será el Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Laboral- del domicilio del apelante.

(...)

3. Conciliar, de oficio o a petición de parte, los conflictos que surjan entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007, el artículo 135 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan. (...) (resaltos fuera de texto)

Sobre el tema en estudio, la Honorable Corte Constitucional viene pronunciándose en el mismo sentido desde hace más de 20 años, verbigracia, en los siguientes fallos:

- Sentencia SU-480 de 1997:

**“Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado.”** (resaltos fuera de texto)

- Sentencia T-569 de 1999

**“La Corte Constitucional ha reiterado que las contribuciones de los afiliados al sistema general de seguridad social colombiano, son aportes parafiscales y, por tanto, recursos con la destinación específica de usarse en la prestación de servicios o entrega de bienes a los aportantes. Precisamente por esas características, el pago de la tasa le sirve de causa a la prestación del servicio o entrega de los bienes, y esa prestación o entrega sirve de causa al pago de la tasa (...)”** (resaltos fuera de texto)

---

<sup>3</sup> “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud.”



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201911400793171**

Fecha: **25-06-2019**

Página 5 de 6

- Sentencia C-1707 de 2000:

*“ (...) , es de interés señalar que, siguiendo el criterio hermenéutico sentado por esta Corporación a lo largo de su extensa jurisprudencia, los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social en Salud, llámense aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, **son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica**, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y 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.” (resaltos fuera de texto)*

Ahora bien, si bien el principio es la inembargabilidad, la Corte Constitucional en las Sentencias C-1154 de 2008 y C-539 de 2010, ha considerado que el mismo, **“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.”** (resaltos fuera de texto)

#### IV. CONCEPTO JURÍDICO

##### Preguntas 1 y 2

Respecto de la situación histórica y actual a nivel normativo y jurisprudencial acerca de la posibilidad de embargar recursos del SGSSS a cargo de las EPS, nos permitimos responder de manera integral y amplia enviándole copia de la Circular 024 de 2015 del Ministerio de Salud y Seguridad Social y también de la Circular 014 de 8 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación, que contienen detalladamente la evolución histórica y actual del tema a nivel constitucional y legal, las directrices que se han emitido sobre el particular y la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional en la materia.

##### Pregunta 3

Frente a las medidas cautelares que pueden invocarse o decretarse judicialmente ante las deudas impagadas de las EPS, se debe manifestar que, es el Juez de cada caso en específico, quien debe estudiar si los recursos tienen el carácter de inembargable o no, y, son las partes dentro del proceso determinado quienes pueden pedir y fundamentar las mismas de acuerdo con lo que consideren pertinente con base a los artículos 590 y subsiguientes del Código General del Proceso. (embargo, secuestro, etc)



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **201911400793171**

Fecha: **25-06-2019**

Página 6 de 6

No obstante, se debe realizar especial observancia del artículo 594 ibídem, para que la medida cautelar, no recaiga sobre recursos de carácter inembargable que financian la salud.

### **Preguntas 4, 5 y 6**

Frente a estos cuestionamientos, debemos responder que la Superintendencia Nacional de Salud tiene funciones tanto administrativas como jurisdiccionales con relación a las facturas adeudadas por las EPS, en la medida que esta tiene competencias para dirimir los conflictos que se presenten frente a las glosas y para imponer sanciones administrativas cuando las entidades que deben hacer el correspondiente pago demoren injustificadamente este, con glosas inexistentes, etc, de conformidad con los artículos 3 y 6 de la Ley 1949 de 2019, ya citada.

En consecuencia, el prestador, bien puede acudir ante la SNS, para que se impongan sanciones administrativas o en sede jurisdiccional, cuando se presenten desacuerdos frente a las glosas de las facturas presentadas para su cobro ante las EPS.

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,

**EDILFONSO MORALES GONZÁLEZ**

Coordinador Grupo Consultas

Dirección Jurídica

Elaboró: Julie Carolina A

Revisó/ Aprobó: E Morales