



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Señor(a)

JUEZ 6 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

E. S. D.

REF.: ACCIÓN EJECUTIVA

DEMANDANTE: BLANCA LÓPEZ CARDENAS

DEMANDADO: UNIDAD DE PENSIONES Y PARAFISCALES – UGPP

RADICADO: 15001333300620140020400

Recurso de Apelación

LAURA MARITZA SANDOVAL BRICEÑO, identificada con la cédula de ciudadanía número 46.451.568 de Duitama y tarjeta profesional número 139.667 del Consejo Superior de la Judicatura actuando como apoderada judicial de la **UNIDAD DE PENSIONES Y PARAFISCALES–UGPP**, me permito interponer **RECURSO DE APELACIÓN** en contra del auto adiado del **18 de agosto de 2020**, por medio del cual se decretó medida cautelar solicitada por la parte ejecutante.

I. CONSIDERACIONES

En primer lugar, se solicita al despacho LEVANTAR la medida de embargo y retención de los dineros que la UGPP posee en las cuentas bancarias, en aras de evitar un detrimento patrimonial mayor a la Entidad y proteger los dineros del Estado para garantizar los postulados y desarrollar los fines del mismo dando prevalencia al interés general, en tal sentido es pertinente traer a colación los siguientes presupuestos normativos.

El Art. 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, prevé:

“ARTÍCULO 19. Inembargabilidad. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. Son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

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

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

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



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Así mismo, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001, prescribe acerca de los recursos del Sistema General de Participaciones y su naturaleza de inembargabilidad:

“Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. 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 destinación 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.”

Por su parte, el Art. 594 del C.G.P, establece en el tema de bienes inembargables 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.
2. Los depósitos de ahorro constituidos en los establecimientos de crédito, en el monto señalado por la autoridad competente, salvo para el pago de créditos alimentarios.
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.

Entonces, a la luz de las disposiciones traídas en cita, son recursos inembargables los siguientes:

- Los recursos del Sistema de Seguridad Social.
- Los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Los recursos del Sistema General de Regalías.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el Art. 3 del Decreto 0575 de 2013, por medio del cual se modificó la estructura de la UGPP y se determinan las funciones de sus dependencias, se tiene



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

que los recursos que maneja mi representada provienen: **i)** de las partidas ordinarias y extraordinarias asignadas en el presupuesto General de la Nación, **ii)** los bienes que le transfiere la Nación y otras entidades públicas del orden nacional, **iii)** los recursos que reciba por la prestación de servicios, **iv)** los muebles e inmuebles que adquiera o haya adquirido a cualquier título y, **v)** los demás recursos que le señale la ley.

Sumado a lo anterior, las cuentas de depósitos que posee mi representada son utilizadas, de una parte, para depositar los recursos que la Dirección del Tesoro Nacional asigna a la Entidad, y de otra, se trasladan los recursos destinados al pago de la seguridad social de los funcionarios de la UGPP y las deducciones que autorizan efectuar de sus pagos de nómina con destino a la cuenta AFC, aportes voluntarios a fondos de pensiones y descuentos de libranzas. De ahí, que las cuentas embargadas, a la luz de lo dispuesto en las disposiciones en cita, hacen parte de los recursos del sistema de seguridad social, por tanto, son inembargables.

De otra parte, si en gracia de discusión se pensará que el principio de inembargabilidad, no tiene un carácter absoluto en tanto que debe armonizarse con los demás principios, valores y derechos reconocidos en la Constitución Política, todo ello en miras de satisfacer los créditos laborales. En tal sentido, debe señalarse que si bien es cierto lo que se persigue es el pago por intereses moratorios, supuestamente por el pago tardío de unas sumas de dinero reconocidas a través de sentencia judicial, no es menos que, una cosa es el reconocimiento de un derecho laboral que se debe y otra muy distinta la generación de obligaciones remuneratorias accesorias, como en efecto sería el caso de los intereses moratorios.

Pues dicho concepto ha sido definido por la H. Corte Constitucional en sentencia C-604 de 2012, como el resarcimiento tarifado o indemnización de los perjuicios que padece el acreedor por no tener consigo el dinero en la oportunidad debida, sin que deba entenderse dentro de la órbita laboral. Por manera, que el cobro de intereses moratorios, no se enmarcan dentro de las excepciones fijadas por la alta corporación constitucional en sentencia C-543 de 2013, a fin de posibilitar la embargabilidad de los recursos de la entidad ejecutada los cuales se encuentran incorporados al presupuesto general de la Nación, en tanto que se reitera no se busca **i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas**, pues la reliquidación pensional ordenada por la autoridad judicial fue cumplida, quedando en gracia de discusión el pago de los intereses moratorios, los cuales se insisten revisten un carácter indemnizatorio que es distinta de la acreencia laboral en sí misma.

De otra parte, es importante señalar que la UGPP es una Unidad Administrativa Especial, que tiene entre sus funciones la sustanciación y reconocimiento de derechos pensionales de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando.



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Dentro del presupuesto de la Unidad no se encuentra ningún rubro asignado para el pago de obligaciones a cargo del Sistema General de Pensiones, con ocasión de la asunción de la función pensional y la administración de la nómina de pensionados, que con anterioridad se encontraban a cargo de las entidades asumidas, pues las mismas se pagan con cargo al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, creado por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio del Trabajo), cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario (Consortio FOPEP 2015) FOPEP adscrito al Ministerio de Trabajo.

Por tanto, los recursos manejados en las cuentas bancarias de la entidad, **en ningún caso tienen naturaleza pensional y por tanto no garantizan este tipo de obligaciones**, razón por la cual, no se encuentra dentro de las previsiones de la sentencia C-546 de 1992 de la H. Corte Constitucional que estableció una excepción al principio general de inembargabilidad sobre las rentas y recursos incorporados en el presupuesto General de la Nación, cuando se pretende lograr la efectividad de obligaciones de carácter laboral, entendiendo que las obligaciones de carácter pensional tienen esta misma garantía.

Por manera, que las obligaciones pensionales reconocidas por las entidades liquidadas cuya función pensional fue asumida por la UGPP así como las reconocidas por esta entidad, son canceladas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP a la UGPP le corresponde asumir únicamente el pago de los intereses, costas y agencias en derecho los cuales **NO CONSTITUYEN UN PASIVO LABORAL** de la Unidad, correspondiendo a una acreencia de carácter financiero que **NO DA LUGAR A LA EXCEPCIÓN DE INEMBARGABILIDAD** de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

La UGPP tiene una cuenta corriente autorizada Número 110-026-00169-3 para Sentencias y conciliaciones, utilizada de forma exclusiva por la Dirección General de Crédito Público del Tesoro Nacional para depositar los recursos destinados al pago de sentencias en contra de la UGPP por concepto de intereses, costas y agencias en derecho los cuales **NO CONSTITUYEN UN PASIVO LABORAL**.

En todo caso, **en forma excepcional para el pago de pasivos laborales, la medida de embargo puede decretarse sólo sobre los RECURSOS PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE PENSIONES** y, no sobre los recursos públicos propios de la UGPP, porque esta entidad **NO ES PAGADORA DE PENSIONES**. Y sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, conforme lo establece la Corte Suprema de Justicia.

La UGPP no tiene NINGUNA cuenta bancaria con recursos parafiscales de la Seguridad Social en ninguna entidad financiera, toda vez que los recursos por conceptos pensionales son pagados por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP, Fondo cuenta administrado por el Ministerio de Trabajo.



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

En virtud del Principio de especialización, consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala "que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto" la UGPP no puede destinar recursos de su Presupuesto para el pago de acreencias laborales de las entidades liquidadas o en liquidación cuya función de reconocimiento pensional le ha sido asignada, so pena de transgredir una prohibición al utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada.

De **insistirse** en el embargo judicial, en criterio de la Corte Suprema de Justicia, el juez debe sustentar la medida y en ese orden **INAPLICAR expresamente el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, previa ponderación de intereses**, teniendo especial cuidado de embargar sólo los recursos parafiscales de la Seguridad Social y no los recursos públicos propios de la UGPP. Lo anterior, se infiere y acepta de lo dicho por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia a través de **sentencia No. 45470 de 14 de diciembre de 2016** que reitera los fundamentos de las sentencias 39697 de 28 de agosto de 2012, 40557 de 16 de octubre y 41239 de 12 de diciembre de 2012, donde expresó y reiteró:

"(...)

"En tal sentido, esta Sala de la Corte, al ponderar los intereses públicos que se deben proteger, con los igualmente valiosos de la actora, en su calidad de cónyuge, cuya pensión de sobrevivientes fue decretada judicialmente, y ante el reprochable incumplimiento de dicha decisión, lo que la llevó a solicitar el pago coactivo de sus mesadas pensionales, estima que, en el caso concreto y particular de esta peticionaria, y por ser el único medio de subsistencia, el procedimiento

dispuesto en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que señala el carácter de inembargables de los recursos de la seguridad social, lesiona sus derechos a la seguridad social, a la vida, al mínimo vital y "al pago oportuno de la pensión", dado que somete el proceso a una completa indeterminación e indefinición, puesto que la condiciona a una serie de pronunciamientos y de requisitos que impiden el cumplimiento de la orden judicial que fue impartida inicialmente por la Juez de conocimiento de embargar y secuestrar los dineros de la entidad ejecutada [COLPENSIONES]. Es de resaltar que será el funcionario judicial, el encargado, de acuerdo al análisis que ya realizó sobre la naturaleza de tales dineros y el marco jurisprudencial al que aludió en el auto de reiteración de la medida, de definir si se entregan o no a la parte ejecutante en desarrollo de la independencia de las decisiones judiciales, pero sin perjuicio de las responsabilidades que ellas implican [en contra del juez]". (Se resalta con intención)



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Que de insistirse judicialmente en la medida de embargo dentro del proceso ejecutivo, previamente el juez debe analizar cada caso concreto y determinar si concurren los siguientes elementos:

- (i) Incompleta indeterminación e indefinición del derecho pensional;
- (ii) Reprochable incumplimiento de la sentencia judicial;
- (iii) Notoria afectación del mínimo vital del ejecutante y del derecho al “pago oportuno de la pensión”;
- (iv) Ser la mesada pensional el único medio de subsistencia del ejecutante; y
- (v) Verificar el cumplimiento de las reglas jurisprudenciales aplicables.

(...)

Sumado a lo anterior, es del caso traer a colación el concepto emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹, frente al principio de inembargabilidad:

(...)

El artículo 63 de la Constitución Política dispone que 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. Estos mismos instrumentos de protección se predicán para los bienes que conforman el patrimonio arqueológico y otros bienes que conforman la identidad nacional, conforme al artículo 72 de la Carta Política. Por virtud de dichos mandatos constitucionales, los bienes de uso público no pueden ser objeto de transferencia en su propiedad, ni de prescripción adquisitiva o extintiva de dominio, o ser afectados por la imposición de medidas cautelares.

La justificación constitucional del principio de inembargabilidad guarda relación con el cumplimiento de los fines constitucionales y de las normas orgánicas de presupuesto, así como el respeto del principio de la prevalencia del interés general sobre el particular. Así lo ha entendido la Corte Constitucional, al manifestar que el principio de inembargabilidad⁽²⁾ pretende proteger los recursos financieros del Estado destinados a satisfacer los requerimientos indispensables para el cumplimiento de sus fines esenciales, a través de la intangibilidad judicial de dichos recursos. Solo así se protegen los recursos públicos frente a la práctica indiscriminada de embargos que expondría al Estado a su parálisis total, al hacer prevalecer el interés particular de un cobro específico sobre el interés general, en claro desconocimiento de la Constitución⁽³⁾.

Existe entonces un soporte constitucional, legal y jurisprudencial, protector del principio de inembargabilidad de los recursos públicos de obligatoria observancia por parte de los jueces y funcionarios administrativos. No obstante, la inembargabilidad no es un principio absoluto. En efecto existen una serie de excepciones contenidas, tanto en instrumentos legales como en precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, que permiten la aplicación de medidas cautelares sobre bienes o recursos públicos, en principio cobijados con dicha protección. En este sentido, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1154 de 2008, limitó el beneficio de inembargabilidad cuando se trate de:

¹ Circular No. 7 del 19 de octubre de 2016.



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

i) **la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral** con lo cual se busca efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas; por considerar que la tensión existente entre el principio de intangibilidad judicial del presupuesto general de la Nación, y el derecho al trabajo debe resolverse en favor de este último, por constituir un valor fundante del Estado social de derecho merecedor de una especial protección constitucional ⁽⁶⁾, en procura de la realización efectiva de los derechos laborales reconocidos en sentencias judiciales o actos administrativos.

En consecuencia, la Corte Constitucional condicionó la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto-Ley 28 de 2008 concerniente al monitoreo, seguimiento y control de los recursos del sistema general de participaciones, bajo el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse máximo en un plazo de 18 meses ⁽⁵⁾ posteriores a su ejecutoria, luego de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales, y si dichos recursos no son suficientes se podrá acudir a los recursos de destinación específica y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

ii) **el pago de sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, tal y como se postuló en la Sentencia C-354 de 1997 ⁽⁶⁾, donde además la Corte señaló que en tratándose de providencias proferidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, era menester acatar los plazos para su cumplimiento y ejecución señalados en los artículos 176 (30 días contados desde la comunicación de la sentencia) y 177 del CCA (18 meses después de la ejecutoria de la sentencia), transcurridos los

cuales es viable ordenar el embargo de los recursos del presupuesto, comenzando con el rubro destinado al pago de sentencias y conciliaciones ⁽⁷⁾.

Por su parte, el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda en oficio de fecha 19 de junio de 2018, certificó que la cuenta corriente Número **110-026-001685** denominada Dirección Parafiscales – Pagos de la Planilla U PILA a nombre de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales Nit **900.373.913-4**, no son de la entidad sino del Sistema de Protección Social, fruto de embargos decretados por la Unidad con ocasión de procesos de cobro coactivo, razón por la cual tampoco puede ser objeto de embargo.

De otra parte, la Contraloría General de la República, a través de circular 01 de 2020, reiteró entre otras cosas, la prohibición de ordenar o decretar embargos sobre recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, so pena de violentar el ordenamiento jurídico, afectar gravemente el patrimonio público y el orden económico y social del estado.

Finalmente, y no menos importante, respecto de las siguientes cuentas Nos. 110-026-00137-0, 110-026-00138-8, 110-026-00140-4, la Subdirección Financiera de la UGPP, señaló lo siguiente:



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Que las presuntas deudas por **conceptos pensionales** ejecutadas judicialmente no pueden pagarse con cargo a recursos públicos propios de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP, sino con recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social de trata el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que son inembargables.**

Que la UGPP no es PAGADORA de pensiones, como se pasa a exponer:

En materia pensional, el pago de las mesadas liquidadas por la UGPP, no se realiza con cargo a recursos públicos propios de esta Unidad, sino con los recursos parafiscales del Sistema General de Pensiones que le son asignados al **Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP**, creado por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio del Trabajo), cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario (Consortio FOPEP 2015). Este fondo sustituyó a CAJANAL en lo relacionado con el **pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes; así mismo puede sustituir el pago de esas mismas prestaciones que puedan estar a cargo de otras cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional**, según determinación que al efecto haga el gobierno nacional (*Cfr. Decreto 1132 de 1994, hoy Decreto 1833 de 10 de noviembre 2016*)

En forma general a la UGPP le corresponde reconocer los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando.

Efectuada la función administrativa de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, a la UGPP le corresponde REPORTAR las novedades de nómina al PAGADOR, hoy en día CONSORCIO FOPEP 2015, para que éste efectúe el pago respectivo.



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Que la UGPP, conforme lo consolida el Decreto Nacional 575 de 22 de marzo de 2013, es una entidad administrativa del orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y **PATRIMONIO INDEPENDIENTE**, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto ley 169 de 2008. Y por ende, con sus recursos públicos (que ahora pretende embargar el señor juez) **NO SE PAGAN PENSIONES**, sino que están destinados a necesidades de interés general para la prestación del servicio público.

Que los recursos públicos de la UGPP, además de no corresponder a los dineros del Sistema de la Seguridad Social, en todo caso, también están amparados por la protección constitucional y legal de **INEMBARGABILIDAD**, así:

1. Artículo 63 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 1675 de 2013
2. Artículo 19 del Decreto ley 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto, reglamentado por el Decreto 1101 de 2007.

Todo, por corresponder a **RENTAS INCORPORADAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN** (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º).

Que en ese orden, la UGPP se encuentra identificada con la Sección Presupuestal 131401; sus rentas y recursos, independiente de la denominación del rubro presupuestal o de la cuenta bancaria en que se encuentran, están incorporados en el **PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**, razón por la cual gozan de la protección de inembargabilidad en los términos del artículo 63 de la Constitución Política, el artículo 6 de la ley 179 de 1994 *“Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989 Orgánica de presupuesto”* y del artículo 37 de la Ley 1940 de 26 de Noviembre 2018 *“Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 enero al 31 de Diciembre de 2019”*

Que los dineros depositados en las cuentas bancarias que ahora pretende embargar el señor Juez a nombre de la UGPP, **NO son dineros de la Seguridad Social** y los mismos corresponden a recursos del Presupuesto General de la Nación que tienen el carácter de inembargable, artículo 19 del Decreto 111 de 1996.

Que las Cuentas Corrientes bancarias autorizadas a nombre de la UGPP Número 110-026-00137-0 Gastos Personal, 110-026-00138-8 Gastos Generales y 110-026-00140-4 Caja Menor, que ahora pretende embargar el señor Juez, son



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

LA UNIDAD FISCAL Y PARAFISCALES

utilizadas de forma exclusiva para depositar los recursos que la Dirección del Tesoro Nacional asigna a la entidad para el pago de los Impuestos Nacionales y Distritales que se generan por deducciones practicadas a los proveedores y contratistas a título de retención en la fuente, a título de retención de IVA y a título de retención de ICA. De igual forma se trasladan a estas cuentas los recursos destinados al pago de la Seguridad Social de los empleados de la UGPP y las deducciones que los funcionarios ordenan efectuar de sus pagos de nómina con destino a cuenta de Ahorro de Fomento a la Construcción AFC, Aportes voluntarios a Fondos de Pensiones y descuentos de libranzas.

Que la cuenta corriente Número 110-026-001685 Dirección Parafiscales – Pagos de la Planilla U PILA, fue creada para la recepción exclusiva de los recursos embargados a los aportantes como consecuencia de los procesos de cobro coactivo efectuados por la UGPP en desarrollo de su función de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL y, por ende, son recursos de terceros que corresponden al Sistema de Protección Social y deben ser dispersados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA y, por tanto, también son recursos inembargables sobre los cuales no cabe ninguna excepción

Que en ese orden, de embargarse las cuentas de la UGPP, se verían notoriamente afectados derechos de terceros, no involucrados en este trámite ejecutivo, y se propiciaría el incumplimiento de los deberes legales a cargo de La UGPP.

Que, dado que las prestaciones económicas de pensiones, son canceladas con los recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación para el pago por el FOPEP, a la UGPP le corresponde asumir únicamente el pago de los intereses, costas y agencias en derecho.

Que los derechos por concepto de Intereses, Costas y Agencias en derecho **NO CONSTITUYEN UN PASIVO LABORAL** de la Unidad, correspondiendo a una acreencia de carácter financiero que **NO DA LUGAR A LA EXCEPCIÓN DE INEMBARGABILIDAD** de los recursos de seguridad social ni de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Que la UGPP tiene una cuenta corriente autorizada Número 110-026-00169-3 para Sentencias y conciliaciones, utilizada de forma exclusiva por la Dirección General de Crédito Público del Tesoro Nacional para depositar los recursos destinados al pago de sentencias en contra de la UGPP por concepto de



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Intereses, Costas y Agencias en derecho los cuales **NO CONSTITUYEN UN PASIVO LABORAL.**

Que en todo caso, **en forma excepcional para el pago de pasivos laborales**, la medida de embargo puede decretarse sólo sobre los RECURSOS PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE PENSIONES y, no sobre los recursos públicos propios de la UGPP, porque esta entidad **NO ES PAGADORA DE PENSIONES**. Y sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, conforme lo establece la Corte Suprema de Justicia.

Que la UGPP no tiene NINGUNA cuenta bancaria con recursos parafiscales de la Seguridad Social en ninguna entidad financiera, toda vez que los recursos por conceptos pensionales son pagados por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, Fondo cuenta administrado por el Ministerio de Trabajo.

Que en virtud del Principio de especialización, consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala "*que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto*" la UGPP no puede destinar recursos de su Presupuesto para el pago de acreencias laborales de las entidades liquidadas o en liquidación cuya función de reconocimiento pensional le ha sido asignada, so pena de transgredir una prohibición al utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada.

Que de **insistirse** en el embargo judicial, en criterio de la Corte Suprema de Justicia, el juez debe sustentar la medida y en ese orden **INAPLICAR expresamente el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, previa ponderación de intereses**, teniendo especial cuidado de embargar sólo los recursos parafiscales de la Seguridad Social y no los recursos públicos propios de la UGPP. Lo anterior, se infiere y acepta de lo dicho por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia a través de **sentencia No. 45470 de 14 de diciembre de 2016** que reitera los fundamentos de las sentencias 39697 de 28 de agosto de 2012, 40557 de 16 de octubre y 41239 de 12 de diciembre de 2012, donde expresó y reiteró:

*"En tal sentido, esta Sala de la Corte, al ponderar los intereses públicos que se deben proteger, con los igualmente valiosos de la actora, en su calidad de cónyuge, cuya pensión de sobrevivientes fue decretada judicialmente, y ante el reprochable incumplimiento de dicha decisión, lo que la llevó a solicitar el pago coactivo de sus mesadas pensionales, estima que, en el caso concreto y particular de esta peticionaria, y por ser el único medio de subsistencia, el **procedimiento***



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

dispuesto en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que señala el carácter de inembargables de los recursos de la seguridad social, lesiona sus derechos a la seguridad social, a la vida, al mínimo vital y "al pago oportuno de la pensión", dado que somete el proceso a una completa indeterminación e indefinición, puesto que la condiciona a una serie de pronunciamientos y de requisitos que impiden el cumplimiento de la orden judicial que fue impartida inicialmente por la juez de conocimiento de embargar y secuestrar los dineros de la entidad ejecutada [COLPENSIONES]. Es de resaltar que será el funcionario judicial, el encargado, de acuerdo al análisis que ya realizó sobre la naturaleza de tales dineros y el marco jurisprudencial al que aludió en el auto de reiteración de la medida, de definir si se entregan o no a la parte ejecutante en desarrollo de la independencia de las decisiones judiciales, pero sin perjuicio de las responsabilidades que ellas implican [en contra del juez]". (Se resalta con intención)

Que de insistirse judicialmente en la medida de embargo dentro del proceso ejecutivo, previamente el juez debe analizar cada caso concreto y determinar si concurren los siguientes elementos:

- (i) Incompleta indeterminación e indefinición del derecho pensional;
- (ii) Reprochable incumplimiento de la sentencia judicial;
- (iii) Notoria afectación del mínimo vital del ejecutante y del derecho al "pago oportuno de la pensión";
- (iv) Ser la mesada pensional el único medio de subsistencia del ejecutante; y
- (v) Verificar el cumplimiento de las reglas jurisprudenciales aplicables.

LOS RECURSOS EMBARGADOS SON PROPIEDAD DE TERCEROS: ORIGEN, NATURALEZA Y TITULARIDAD DE LOS RECURSOS DEPOSITADOS EN LA CUENTA.

En concordancia con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 estableció que la UGPP es la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en los casos de omisión, inexactitud y mora, esta última por acción preferente.

Así mismo, el Decreto 169 de 2008, en su artículo 1º, literal "B", numeral 11, dispuso que le corresponde a la Unidad, "Efectuar subsidiariamente las labores de determinación y cobro disuasivo, persuasivo y coactivo, con base en los hallazgos que le remitan las administradoras, órganos de control y vigilancia y demás entidades del Sistema de la Protección Social".

Para el ejercicio de la facultad de cobro coactivo, la UGPP aplica el procedimiento señalado por el Estatuto Tributario, según lo ordenado en el artículo 5º de la Ley 1066 de 2006.

Esto significa que la Unidad cuenta con jurisdicción coactiva para ejecutar el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, según reiteración efectuada por el artículo 6º del Decreto 575 de 2013, y, tratándose de medidas cautelares, simplemente hace efectiva la facultad que le otorga el artículo 837 del Estatuto Tributario, en el sentido de "...decretar el



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.”

De manera que para establecer el **origen, naturaleza y titularidad** de los recursos sobre los cuales recaen los embargos que la UGPP ordena en el trámite de los juicios coactivos a su cargo, es oportuno citar algunas definiciones hechas por el artículo 1º del Decreto 3033 de 2013, compilado por el Decreto 1068 de 2015:

“ARTÍCULO 10. DEFINICIONES. <Artículo compilado en el artículo 2.12.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1 del mismo Decreto 1068 de 2015> Las expresiones contenidas en este decreto tendrán los siguientes alcances:

1. **Contribuciones Parafiscales del Sistema de la Protección Social:** Se refieren a los aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral conformado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Régimen de Subsidio Familiar.
2. **Administradora:** Comprende a las entidades administradoras de pensiones del régimen solidario de prima media con prestación definida, a las entidades administradoras de pensiones del régimen de ahorro individual con solidaridad, a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) o a las que hagan sus veces, a las entidades obligadas a compensar y a las demás entidades autorizadas para administrar el régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), a las entidades Administradoras de Riesgos Laborales (ARL), a las Cajas de Compensación Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).”

Por lo expuesto, es necesario advertirle al Juzgado que, **los recursos depositados en la cuenta bancaria de la referencia** en realidad son los dineros que la UGPP logra recaudar en el trámite de los juicios de cobro coactivo, gracias a la facultad de embargo que el artículo 837 del Estatuto Tributario puso a su alcance, para garantizar el pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social a cargo de los aportantes omisos, o incursos en situación de mora o inexactitud.

Es por ello, que en virtud de la función de cobro atribuida por la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013, surgió la necesidad de dar apertura a una cuenta bancaria en la que se resguardaran estos **dineros recuperados por vía de embargo**, los cuales, sin duda, corresponden a las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social que define el artículo 1º del Decreto 3033 de 2013.

Fue así, que el 24 de junio de 2014, la Unidad acudió ante la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, para solicitarle la autorización de apertura de una cuenta corriente en la



LAURA MARITZA SANDOVAL BRICEÑO
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

que se pudieran depositar estas sumas de dinero, y de esa forma, **mantenerlas separadas de los recursos y patrimonio de la UGPP.**

Esta petición fue aceptada por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, razón por la que se dio apertura en el BANCO POPULAR a la cuenta denominada “DIRECCIÓN PARAFISCALES- PAGOS DE PLANILLA U- PILA”, identificada con el número 110-026-00168-5, advirtiendo que su única finalidad sería la de **depositar los recursos recaudados por la Dirección de Parafiscales**, en desarrollo de la función prevista en el artículo 178 de la Ley 1607 del 2012.

De suerte que, en relación con la cuenta de la referencia, la UGPP tiene dos tareas misionales a realizar:

- a.- Recaudar de los aportantes omisos, morosos o inexactos contra quienes se adelanta cobro coactivo, los dineros dejados pagar por concepto de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social que define el artículo 1º del Decreto 3033 de 2013.
- b.- Una vez depositados los dineros en esta cuenta, dirigirlos al Sistema de la Protección Social a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA, para cubrir las diferencias existentes entre los reportes hechos por tales aportantes y las liquidaciones efectuadas la Unidad².

En consecuencia, los dineros sobre los que recae la medida cautelar decretada por el Juzgado dentro del presente proceso ejecutivo, **no le pertenecen a la UGPP**, sino que fueron tomados del patrimonio de los aportantes omisos, morosos e inexactos, para ser entregados al Sistema de Seguridad Social Integral, por intermedio de la entidades administradoras que señala el artículo 1º del Decreto 3033 de 2013, compilado por el Decreto 1068 de 2015.

Y es precisamente por esta razón, que el 19 de junio de 2018, el Subdirector de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificó la naturaleza de la cuenta bancaria y el origen de los recursos allí depositados, en el siguiente sentido:

“Me permito certificar que los recursos que se encuentra depositados en la cuenta corriente Número 110-026-001685 denominada Dirección Parafiscales – Pagos de la Planilla U PILA a nombre de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales Nit 900.373.913-4, no corresponde a recursos girados por la Dirección Del Tesoro Nacional - Ministerio De Hacienda Y Crédito Público para el funcionamiento de la UGPP

La cuenta bancaria Número 110-026-001685 fue autorizada por el Ministerio de Hacienda a la UGPP en mayo de 2014 y su destinación es la recepción exclusiva de los recursos embargados a los aportantes como consecuencia de los

² ARTÍCULO 7o. MECANISMO DE PAGO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. <Artículo compilado en el artículo 2.12.1.7 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1 del mismo Decreto 1068 de 2015> El pago de los recursos correspondientes a las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y las sanciones correspondientes se realizará haciendo uso de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). La entidad que tenga a su cargo la administración de la planilla, debe implementar los ajustes y cambios solicitados, a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de radicación de la respectiva solicitud por parte de la UGPP.



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

procesos de cobro coactivo efectuados por la UGPP en desarrollo de su función de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL determinados por la ley 1607 del año 2012 artículo 179 y, por ende, son recursos de terceros que corresponden al Sistema de Protección Social y deben ser dispersados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.”

Así mismo, sobre el tratamiento contable de estos recursos, la Contadora de la Unidad certificó que los que están depositados en la cuenta Número 110-026-001685, son recursos de terceros que no se integran al Balance Financiero de la entidad, sino que se controlan a través de cuentas de orden, de acuerdo con la certificación proferida el 26 de abril de 2019:

“Que por tratarse de recursos de terceros, en los estados financieros de la Entidad se reflejan en cuentas de orden los recursos embargados a los aportantes por concepto de aportes parafiscales al sistema de protección social en ejercicio de la facultad de cobro coactivo asignada a la UGPP.

Que de acuerdo al Régimen de Contabilidad Pública en la subcuenta N° 930102 DERECHOS se revelan los títulos de depósito judicial resultado de medidas cautelares de los procesos de cobro coactivo que desarrolla la Subdirección de Cobranzas.

Que los Estados Financieros de la UGPP correspondientes a la vigencia 2018 han sido certificados por Contador Público de conformidad con la Ley 43 de 1990.

Que en la nota 49 de los estados financieros de la vigencia 2018 se lee “nota 49 9301 BIENES Y DERECHOS RECIBIDOS EN GARANTÍA (...) el manejo contable de los títulos de depósito judicial constituidos a favor de la UGPP en desarrollo de esta gestión, se realiza debitando la subcuenta 991524 Bienes y Derechos recibidos en Garantía de la cuenta 9915 ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB) y acreditado la subcuenta 930102 Derechos de la cuenta 9301 BIENES Y DERECHOS RECIBIDOS EN GARANTÍA”

Que los anteriores títulos de depósito judicial son redimidos en la cuenta corriente No. 1110-02600168-5” del Banco Popular para ser trasladados a las administradoras del sistema de protección social a través de la planilla pila U.

Que estos recursos no son activos de la UGPP.”

De manera que para los anteriores efectos, no sobra indicar que según el artículo 10 de la Ley 43 de 1990, *“La atestación o firma de un Contador Público en los actos propios de su profesión hará presumir, salvo prueba en contrario, que el acto respectivo se ajusta a los requisitos legales, lo mismo que a los estatutarios en casos de personas jurídicas. Tratándose de balances, se presumirá además que los saldos se han tomado fielmente de los libros, que éstos se ajustan a las normas legales y que las cifras registradas en ellos reflejan en forma fidedigna la correspondiente situación financiera en la fecha del balance”.*



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Y es que, para comprender que los dineros embargados están completamente desligados de los recursos de la Unidad, hay que remitirse al Decreto 575 de 2013, “*Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias*”, cuyo artículo 3º dispone:

ARTÍCULO 30. RECURSOS Y PATRIMONIO. *Los recursos y el patrimonio de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) están constituidos por:*

- 1. Las partidas ordinarias y extraordinarias asignadas en el Presupuesto General de la Nación.*
- 2. Los bienes que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional.*
- 3. Los recursos que reciba por la prestación de servicios.*
- 4. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera o haya adquirido a cualquier título.*
- 5. Los demás recursos que le señale la ley.*

Lo anterior implica que, en términos generales, la Unidad no cuenta con recursos propios, sino que éstos provienen de las partidas ordinarias y extraordinarias que se le asignan en el Presupuesto General de la Nación para que atienda sus competencias legales, dentro de las cuales, **ni siquiera se encuentra el pago de pensiones y prestaciones económicas**, como se establece a partir del artículo 2º del Decreto 169 de 2008:

“ARTÍCULO 20. PAGO DE PENSIONES Y PRESTACIONES ECONÓMICAS. *El pago de las pensiones y demás prestaciones económicas cuyo reconocimiento esté a cargo de la UGPP se efectuará a través del FOPEP, para lo cual, en todo caso, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 13 del Decreto-ley 254 de 2000.”*³

Así las cosas, no sólo se tiene que por disposición legal la Unidad no cuenta con recursos propios para atender el pago de pensiones, ya que se trata de una competencia asignada expresamente al FOPEP, sino que los dineros depositados en la Cuenta Corriente No. 110-026-00168-5 del Banco Popular, **no le pertenecen a la UGPP, por cuanto son Contribuciones**

³ **ARTICULO 13. OBLIGACIONES QUE ASUME EL FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL.** El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional asumirá los siguientes pagos:

- El de las pensiones causadas y reconocidas;
- El de las pensiones cuyos requisitos están satisfechos y se reconozcan con posterioridad a la fecha de disolución;
- El de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de servicio pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a la pensión, cuando previo cumplimiento del requisito de la edad la pensión les sea reconocida, siempre y cuando no se encuentren afiliados a ninguna administradora de pensiones.



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Parafiscales del Sistema de la Protección Social (num. 1° art. 1° Dto. 3033 de 2013) que tienen que transferirse a las entidades Administradoras (num. 2° art. 1° Dto. 3033 de 2013), mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA (art. 7° Dto. 3033 de 2013).

En consecuencia, el hecho de que los dineros embargados por el Juzgado correspondan a Contribuciones Parafiscales torna improcedente la medida cautelar decretada, como quiera que el artículo 599 del CGP advierte que ésta sólo puede recaer sobre “[los] **bienes del ejecutado**”, mientras que, se insiste, los dineros depositados en la cuenta corriente antes referida, son de naturaleza parafiscal y ni siquiera le pertenecen a las entidades Administradoras, mucho menos a la UGPP, sino al propio Sistema de la Protección Social.

De suerte que, si la UGPP tampoco es la propietaria de las sumas de dinero embargadas, no puede mantenerse vigente ninguna medida cautelar que las afecte, de conformidad con lo previsto en el artículo 2488 del Código Civil:

“ARTICULO 2488. <PERSECUCIÓN UNIVERSAL DE BIENES>. Toda obligación personal da al acreedor el derecho de perseguir su ejecución sobre todos los bienes raíces o muebles del deudor, sean presente o futuros, exceptuándose solamente los no embargables designados en el artículo 1677.”

Entonces, por las razones expuestas, ciertamente se encuentra demostrado: primero, que los dineros depositados en la Cuenta Corriente No. 110-026-00168-5 del Banco Popular **NO** son propiedad de la UGPP, pues corresponden a recursos embargados a terceros en ejercicio de la facultad de cobro coactivo que la ley le otorgó a la Unidad; y segundo, que su destino es el Sistema de la Protección Social, al cual se giran las sumas recaudadas a través de los procesos de cobro coactivo mediante la planilla PILA.

De lo anterior se deduce claramente, que por estar excluidos del patrimonio de la entidad demandada, estos recursos no hacen parte de la prenda general con la que los acreedores de la UGPP pueden satisfacer sus obligaciones insolutas, y por lo mismo, tampoco pueden ser objeto de embargo en el proceso ejecutivo que nos ocupa.

CARÁCTER INEMBARGABLE DE LOS RECURSOS DEPOSITADOS EN LA CUENTA

Además de que **las sumas embargadas no le pertenecen a la Unidad, y por ello, no pueden constituir garantía alguna de las obligaciones por las que está siendo ejecutada** en este proceso, es necesario indicarle al Juzgado, que los recursos que las integran son inembargables, en atención a su naturaleza parafiscal.

En este orden, vale la pena recordar que el artículo 63 de la Constitución Política establece de manera general el atributo de inembargabilidad de los recursos públicos, mientras que, el artículo 48 ibídem, así como el 9° de la Ley 100 de 1993, advierten que *“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.”*



Laura Maritza Sandoval Briceño
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

Es por ello, que el numeral 1° del artículo 594 del CGP, dispuso expresamente 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.”**

No obstante, también es cierto que la Corte Constitucional, a través de sentencias como la C-546 de 1992, C-354 de 1997, C-566 de 2003, C-1154 de 2008, C-539 de 2010 y C-543 de 2013, introdujo una excepción a este principio de inembargabilidad para poder satisfacer, entre otros, créditos laborales, con los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y los que integran Sistema General de Participaciones, al indicar que “*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.*”⁴

De lo anterior se desprende, **mutatis mutandis**, que aunque estos recursos inembargables pueden resultar embargados por excepción para atender el pago de obligaciones laborales y sentencias judiciales, la jurisprudencia constitucional **impuso un límite claro** a dicho proceder, advirtiendo que mediante aquellas medidas cautelares excepcionales, no pueden afectarse los recursos que tengan una destinación diferente a la que dio origen al crédito insatisfecho.

Esto conduce a reiterar, que de conformidad con el artículo 1° del Decreto 3033 de 2013, compilado por el Decreto 1068 de 2015, las Contribuciones Parafiscales del Sistema de la Protección Social que están depositadas en la Cuenta Corriente No. 110-026-00168-5 del Banco Popular, son “*los aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral conformado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Régimen de Subsidio Familiar.*”

Entonces, bajo esta línea, conviene recordar que la Corte Constitucional, en la sentencia C-308 de 1994, también explicó que “*En nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados...*”

⁴ Sentencia C-566 de 2003.



LAURA MARITZA SANDOVAL BRICEÑO
ESP. DERECHO LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL
ESP. DERECHO DEL MEDIO AMBIENTE
ESP. DERECHO ADMINISTRATIVO
MAGISTER DERECHO ADMINISTRATIVO

De manera que, en el caso concreto, no se puede satisfacer el crédito materia de la ejecución con el embargo de las Contribuciones Parafiscales que van dirigidas conjuntamente a los Sistemas de Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, SENA, ICBF y al Régimen del Subsidio Familiar, puesto que, una actuación de ese carácter, no sólo desconocería la destinación específica que tiene el aporte que se realiza a cada contingencia, sino la imputación que de éste se hace, de acuerdo con la forma en que la ley le ordena distribuir la cotización a cada entidad Administradora.

En consecuencia, resulta preciso concluir, que **no se cumple la excepción jurisprudencial al principio de inembargabilidad**, debido a que la destinación de las Contribuciones Parafiscales que están afectadas por el embargo, no guarda identidad con la obligación materia de la presente ejecución.

II. PETICIÓN

De conformidad con lo brevemente expuesto, solicito respetuosamente se conceda el recurso de apelación y se revoque la decisión del **Juzgado 6 Administrativo Oral del Circuito de Tunja de fecha 18 de agosto de 2020**, para que en su lugar se LEVANTE la medida de embargo y retención de los dineros en cabeza de la entidad, por las razones expuestas en precedencia.

III. ANEXOS

- Certificaciones de la naturaleza de recursos de la UGPP y de inembargabilidad.
- Circular emitida por la Contraloría General de la República

IV. NOTIFICACIONES

Las de la entidad demandada que represento en la calle 19 No. 68 A - 18 Bogotá D.C., correo electrónico: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

Su apoderada en la carrera 11 No. 21-97 edificio Nieser oficina 202, Tunja y en el correo de notificaciones judiciales Lsandovalb@ugpp.gov.co.

Cordialmente,


LAURA MARITZA SANDOVAL BRICEÑO
C.C. 46.451.568 Duitama
T.P. 139.667 C.S. de la J.



EL SUBDIRECTOR FINANCIERO DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL “UGPP”

C E R T I F I C A

Que las presuntas deudas por **conceptos pensionales** ejecutadas judicialmente no pueden pagarse con cargo a recursos públicos propios de la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales-UGPP**, **sino con recursos parafiscales del Sistema de Seguridad Social de trata el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que son inembargables.**

Que la UGPP no es PAGADORA de pensiones, como se pasa a exponer:

En materia pensional, el pago de las mesadas liquidadas por la UGPP, no se realiza con cargo a recursos públicos propios de esta Unidad, sino con los recursos parafiscales del Sistema General de Pensiones que le son asignados al **Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP**, creado por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio del Trabajo), cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario (Consortio FOPEP 2015). Este fondo sustituyó a CAJANAL en lo relacionado con el **pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes; así mismo puede sustituir el pago de esas mismas prestaciones que puedan estar a cargo de otras cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional**, según determinación que al efecto haga el gobierno nacional (*Cfr. Decreto 1132 de 1994, hoy Decreto 1833 de 10 de noviembre 2016*)

En forma general a la UGPP le corresponde reconocer los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando.

Efectuada la función administrativa de reconocimiento de derechos pensionales y prestaciones económicas, a la UGPP le corresponde REPORTAR las novedades de nómina al PAGADOR, hoy en día CONSORCIO FOPEP 2015, para que éste efectúe el pago respectivo.

Que la UGPP, conforme lo consolida el Decreto Nacional 575 de 22 de marzo de 2013, es una entidad administrativa del orden Nacional con personería jurídica, autonomía administrativa y **PATRIMONIO INDEPENDIENTE**, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto ley 169 de 2008. Y por ende, con sus recursos públicos (que ahora pretende embargar el señor juez) **NO SE PAGAN PENSIONES**, sino que están destinados a necesidades de interés general para la prestación del servicio público.

Que los recursos públicos de la UGPP, además de no corresponder a los dineros del Sistema de la Seguridad Social, en todo caso, también están amparados por la protección constitucional y legal de INEMBARGABILIDAD, así:

1. Artículo 63 de la Constitución Política, reglamentado por la Ley 1675 de 2013
2. Artículo 19 del Decreto ley 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Prepuesto, reglamentado por el Decreto 1101 de 2007.

Todo, por corresponder a **RENTAS INCORPORADAS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN** (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º).

Que en ese orden, la UGPP se encuentra identificada con la Sección Presupuestal 131401; sus rentas y recursos, independiente de la denominación del rubro presupuestal o de la cuenta bancaria en que se encuentran, están incorporados en el **PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**, razón por la cual gozan de la protección de inembargabilidad en los términos del artículo 63 de la Constitución Política, el artículo 6 de la ley 179 de 1994 *“Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989 Orgánica de presupuesto”* y del artículo 34 de la Ley 2008 de 27 de Diciembre 2019 *“Por la cual se decreta el presupuesto de Rentas y Recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 enero al 31 de Diciembre de 2020”*

Que los dineros depositados en las cuentas bancarias que ahora pretende embargar el señor Juez a nombre de la UGPP, **NO son dineros de la Seguridad Social** y los mismos corresponden a recursos del Presupuesto General de la Nación que tienen el carácter de inembargable, artículo 19 del Decreto 111 de 1996.

Que las Cuentas Corrientes bancarias autorizadas a nombre de la UGPP Número 110-026-00137-0 Gastos Personal, 110-026-00138-8 Gastos Generales y 110-026-00140-4 Caja Menor, que ahora pretende embargar el señor Juez, son

utilizadas de forma exclusiva para depositar los recursos que la Dirección del Tesoro Nacional asigna a la entidad para el pago de los Impuestos Nacionales y Distritales que se generan por deducciones practicadas a los proveedores y contratistas a título de retención en la fuente, a título de retención de IVA y a título de retención de ICA. De igual forma se trasladan a estas cuentas los recursos destinados al pago de la Seguridad Social de los empleados de la UGPP y las deducciones que los funcionarios ordenan efectuar de sus pagos de nómina con destino a cuenta de Ahorro de Fomento a la Construcción AFC, Aportes voluntarios a Fondos de Pensiones y descuentos de libranzas.

Que la cuenta corriente Número 110-026-001685 Dirección Parafiscales – Pagos de la Planilla U PILA, fue creada para la recepción exclusiva de los recursos embargados a los aportantes como consecuencia de los procesos de cobro coactivo efectuados por la UGPP en desarrollo de su función de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL y, por ende, son recursos de terceros que corresponden al Sistema de Protección Social y deben ser dispersados a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA y, por tanto, también son recursos inembargables sobre los cuales no cabe ninguna excepción

Que en ese orden, de embargarse las cuentas de la UGPP, se verían notoriamente afectados derechos de terceros, no involucrados en este trámite ejecutivo, y se propiciaría el incumplimiento de los deberes legales a cargo de La UGPP.

Que, dado que las prestaciones económicas de pensiones, son canceladas con los recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación para el pago por el FOPEP, a la UGPP le corresponde asumir únicamente el pago de los Intereses, costas y agencias en derecho.

Que los derechos por concepto de Intereses, Costas y Agencias en derecho **NO CONSTITUYEN UN PASIVO LABORAL** de la Unidad, correspondiendo a una acreencia de carácter financiero que **NO DA LUGAR A LA EXCEPCIÓN DE INEMBARGABILIDAD** de los recursos de seguridad social ni de los recursos del Presupuesto General de la Nación.

Que la UGPP tiene una cuenta corriente autorizada Número 110-026-00169-3 para Sentencias y conciliaciones, utilizada de forma exclusiva por la Dirección General de Crédito Público del Tesoro Nacional para depositar los recursos destinados al pago de sentencias en contra de la UGPP por concepto de

Intereses, Costas y Agencias en derecho los cuales **NO CONSTITUYEN UN PASIVO LABORAL.**

Que en todo caso, **en forma excepcional para el pago de pasivos laborales**, la medida de embargo puede decretarse sólo sobre los RECURSOS PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE PENSIONES y, no sobre los recursos públicos propios de la UGPP, porque esta entidad NO ES PAGADORA DE PENSIONES. Y sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, conforme lo establece la Corte Suprema de Justicia.

Que la UGPP no tiene NINGUNA cuenta bancaria con recursos parafiscales de la Seguridad Social en ninguna entidad financiera, toda vez que los recursos por conceptos pensionales son pagados por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, Fondo cuenta administrado por el Ministerio de Trabajo.

Que en virtud del Principio de especialización, consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala "*que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto*" la UGPP no puede destinar recursos de su Presupuesto para el pago de acreencias laborales de las entidades liquidadas o en liquidación cuya función de reconocimiento pensional le ha sido asignada, so pena de transgredir una prohibición al utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada.

Que de **insistirse** en el embargo judicial, en criterio de la Corte Suprema de Justicia, el juez debe sustentar la medida y en ese orden **INAPLICAR expresamente el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, previa ponderación de intereses**, teniendo especial cuidado de embargar sólo los recursos parafiscales de la Seguridad Social y no los recursos públicos propios de la UGPP. Lo anterior, se infiere y acepta de lo dicho por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia a través de **sentencia No. 45470 de 14 de diciembre de 2016** que reitera los fundamentos de las sentencias 39697 de 28 de agosto de 2012, 40557 de 16 de octubre y 41239 de 12 de diciembre de 2012, donde expresó y reiteró:

*“En tal sentido, esta Sala de la Corte, al ponderar los intereses públicos que se deben proteger, con los igualmente valiosos de la actora, en su calidad de cónyuge, cuya pensión de sobrevivientes fue decretada judicialmente, y ante el reprochable incumplimiento de dicha decisión, lo que la llevó a solicitar el pago coactivo de sus mesadas pensionales, estima que, en el caso concreto y particular de esta peticionaria, y por ser el único medio de subsistencia, el **procedimiento***

dispuesto en el artículo 134 de la Ley 100 de 1993, que señala el carácter de inembargables de los recursos de la seguridad social, lesiona sus derechos a la seguridad social, a la vida, al mínimo vital y “al pago oportuno de la pensión”, dado que somete el proceso a una **completa indeterminación e indefinición**, puesto que la condiciona a una serie de pronunciamientos y de requisitos que impiden el cumplimiento de la orden judicial que fue impartida inicialmente por la juez de conocimiento de embargar y secuestrar los dineros de la entidad ejecutada [COLPENSIONES]. Es de resaltar que será el funcionario judicial, el encargado, de acuerdo al análisis que ya realizó sobre la naturaleza de tales dineros y el **marco jurisprudencial al que aludió en el auto de reiteración de la medida**, de **definir si se entregan o no a la parte ejecutante en desarrollo de la independencia de las decisiones judiciales**, pero **sin perjuicio de las responsabilidades** que ellas implican [en contra del juez]”. (Se resalta con intención)

Que de insistirse judicialmente en la medida de embargo dentro del proceso ejecutivo, previamente el juez debe analizar cada caso concreto y determinar si concurren los siguientes elementos:

- (i) Incompleta indeterminación e indefinición del derecho pensional;
- (ii) Reprochable incumplimiento de la sentencia judicial;
- (iii) Notoria afectación del mínimo vital del ejecutante y del derecho al “pago oportuno de la pensión”;
- (iv) Ser la mesada pensional el único medio de subsistencia del ejecutante; y
- (v) Verificar el cumplimiento de las reglas jurisprudenciales aplicables.

Que esta certificación se expide a los 01 días del mes de Julio de 2020, conforme lo establece el artículo 34 de la Ley 2008 de 27 de Diciembre de 2019 “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2020*”.



SANDRA BENIGNA FORERO CASTILLO

Subdirectora Financiera

Autorizada según resolución N 25 de 14 de enero de 2015, según ley 1737 de 2014

Elaboró: Katherin Gómez
Revisó: Eliana Reyes



**LA SUBDIRECTORA FINANCIERA DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN
SOCIAL "UGPP"**

CERTIFICA

Que la autorización concedida por la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional para la apertura de la cuenta identificada con el número 110-026-00168-5 del Banco Popular denominada "*DIRECCIÓN PARAFISCALES- PAGOS DE PLANILLA U-PILA*" señala que la única finalidad de la cuenta es la de **depositar los recursos recaudados por la Dirección de Parafiscales de la UGPP y pagar por medio de la planilla integrada de liquidación de aportes – PILA a las administradoras del sistema de protección social** en desarrollo de la función prevista en el artículo 178 de la Ley 1607 del 2012.

Que los Estados Financieros de la UGPP correspondientes a la vigencia 2018 han sido certificados por Contador Público de conformidad con la Ley 43 de 1990.

Que en la nota 49 de los estados financieros de la vigencia 2018 se lee "*nota 49 9301 BIENES Y DERECHOS RECIBIDOS EN GARANTÍA (...) el manejo contable de los títulos de depósito judicial constituidos a favor de la UGPP en desarrollo de esta gestión [cobro coactivo], se realiza debitando la subcuenta 991524 Bienes y Derechos recibidos en Garantía de la cuenta 9915 ACREEDORAS DE CONTROL POR CONTRA (DB) y acreditando la subcuenta 930102 Derechos de la cuenta 9301 BIENES Y DERECHOS RECIBIDOS EN GARANTÍA*".

Que los anteriores títulos de depósito judicial son redimidos en la cuenta corriente No. 110-02600168-5 del Banco Popular para ser trasladados a las administradoras del sistema de protección social a través de la planilla pila U.

Que, en consecuencia, **los recursos depositados en la CUENTA CORRIENTE No. 110-026-00168-5 DEL BANCO POPULAR** no hacen parte del patrimonio de la UGPP, toda vez que corresponden a recursos embargados a terceros en cumplimiento de las funciones asignadas en los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007, y 178 de la Ley 1607 de 2012, según los cuales la UGPP es la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en los casos de omisión, inexactitud y mora, ésta última por acción preferente.

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 100 de 1993, las pensiones administradas por la UGPP se pagan con cargo a los recursos del FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL FOPEP, y NO SON PAGADAS CON RECURSOS PARAFISCALES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.



Que, en consecuencia, los recursos depositados en la CUENTA CORRIENTE No. 110-026-00168-5 DEL BANCO POPULAR no hacen parte de la prenda general de los acreedores de la UGPP y por lo mismo son inembargables.

SANDRA BENIGNA FORERO CASTILLO

Subdirectora Financiera

Autorizada según Resolución No.25 de 14 Enero 2015, según Ley 1737 de 2014

Elaboró: Katherin Gómez
Revisó: Eliana Reyes





CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

Contraloría General de la República :: SGD 24-01-2020 15:03
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0007282 Fol:4 Anex:0 FA:0

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

80110-
Bogotá, D.C.,

2020EE0007282



CIRCULAR No. 01

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

DE: CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

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

FECHA: ENERO 21 DE 2020

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

El artículo 48 de la Constitución Política de Colombia establece:

“(...). La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante. (...)”

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

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

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

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

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

El artículo 594 del Código General del Proceso, establece:

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

Y concluye:

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

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



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

Despacho del Contralor General

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

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

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

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

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

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

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

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


CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE
Contralor General de la República

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