

Piedecuesta, 08 de Mayo de 2015

Doctor

**Pablo Cáceres Serrano**

Gerente E.S.E Hospital Local de Piedecuesta  
E.S.D.

**Asunto:** Concepto jurídico sobre la viabilidad de que a los contratos, pagos y anticipos realizados a los proveedores de la ESE Hospital Local de Piedecuesta no están sometidos a estampillas departamentales.

Cordial Saludo,

De manera atenta, y de conformidad con su solicitud me permito emitir concepto jurídico en relación con la viabilidad de que los contratos, pagos y anticipos realizados a los proveedores de la ESE Hospital Local de Piedecuesta no están sometidos a estampillas departamentales, en los siguientes y precisos términos:

Su consulta obliga a plantearnos el siguiente problema jurídico:

### **PROBLEMA JURÍDICO**

¿Es viable jurídicamente considerar que los contratos, pagos y anticipos realizados a los proveedores de la ESE Hospital Local de Piedecuesta con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud no están sometidos al pago de las estampillas departamentales? ¿Es viable jurídicamente considerar que los contratos, pagos y anticipos realizados a los proveedores de la ESE Hospital Local de Piedecuesta con recursos del Sistema General de Participaciones no están sometidos al pago de las estampillas departamentales?

Veamos:

### **RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD**

En primer lugar, debemos recordar que el artículo 48 de la Constitución Política,<sup>1</sup> preceptúa que: *“No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”*.

En armonía con la anterior exigencia, la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo en forma unívoca, que los recursos del Sistema General de la Seguridad Social son rentas de naturaleza parafiscal, porque *“comportan contribuciones obligatorias de naturaleza pública, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que no ingresan al presupuesto nacional, que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población, y que deben ser utilizadas para financiar globalmente los servicios que se prestan y para ampliar su cobertura”*<sup>2</sup>.

En ese sentido la Corte Constitucional señala de manera contundente que *“Ciertamente, la imposición de gravámenes a las entidades que hacen parte de la seguridad social integral, no goza de legitimidad constitucional, en cuanto tiene como efecto excluir o apartar del ciclo del sistema todos aquellos recursos que son imprescindibles para dar estricto cumplimiento a los principios Superiores que propugnan la universalización y eficiente el servicio público de seguridad social. El diseño del Sistema de Seguridad Social, a través de la vía de la administración delegada, “debe mantener un equilibrio*

<sup>1</sup> El artículo 9 de la ley 100 de 1993, reproduce íntegramente el contenido del inciso 3 del artículo 48 Superior: *“ARTICULO. 9º- Destinación de los recursos. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella”*.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-655 de cinco (5) de agosto de 2003, M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL.

económico que le permita cumplir con los propósitos constitucionales”<sup>3</sup>. Los de “hacer efectivo el derecho a la seguridad social (CP art. 49) de quienes oportuna y cumplidamente cotizan con las entidades administradoras de salud, con lo cual se pretende, además, proteger los recursos parafiscales<sup>4</sup> de la seguridad social y exigir un grado importante de eficiencia en el pago y las transferencias de las cotizaciones, las cuales, en virtud del principio de solidaridad, revierten en beneficio no sólo del asalariado y su familia sino también de otras personas, en virtud de la existencia del régimen subsidiado de salud. Se trata pues de finalidades que no sólo son jurídicamente legítimas sino que tienen gran importancia, conforme a los valores constitucionales, puesto que la Carta establece que la eficiencia y la solidaridad son principios que orientan el sistema de seguridad social en salud (CP arts. 48 y 49), por lo cual se deben proteger los recursos económicos que financian el sistema”<sup>5</sup>

Dentro de esta línea de interpretación, la honorable Corte Constitucional, acerca de la naturaleza jurídica de los recursos de la seguridad social, ha dicho en sendas sentencias lo siguiente:

*“Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal.*

*Como es sabido, los recursos parafiscales “son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa”<sup>6</sup>, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos. 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”<sup>7</sup>.*

El máximo tribunal constitucional en la Sentencia C-179 de 1999, expuso que:

*“Es sabido que la Constitución Política de 1991, en su artículo 338, introdujo de manera expresa el concepto de parafiscalidad; empero, esta Corporación, recientemente puso de presente que la mentada noción “había sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia colombiana antes de su consagración en la Carta Política actualmente vigente, pues la misma Corte Suprema de Justicia, en 1977, calificó las contribuciones especiales como recursos parafiscales, aceptó su existencia por fuera del presupuesto nacional y reconoció que se trataba de recursos con una afectación especial”<sup>8</sup>*

*Tenía soporte, entonces, en el régimen anterior este tipo de contribuciones y bajo el imperio de la Carta de 1991, no cabe duda acerca de que los fondos de pensiones, los organismos oficiales que tienen como función el reconocimiento y pago de pensiones y las E.P.S., públicas y privadas, que reciben cuotas de las empresas y de los trabajadores, administran*

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-828 de 2001.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-152/97, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-480 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. C-105 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz.

*recursos parafiscales. Por lo tanto, en ningún caso, esos fondos pueden ser afectados a fines distintos de los previstos en el ordenamiento jurídico y su manejo debe realizarse teniendo en cuenta la especificidad de su función”.*<sup>9</sup>

Igualmente, la máxima Corporación Constitucional señaló que:

*“Según las características de la cotización en seguridad social, se trata de una típica contribución parafiscal, distinta de los impuestos y las tasas. En efecto, constituye un gravamen fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados, pero que carece de una contraprestación equivalente al monto de la tarifa. Los recursos provenientes de la cotización de seguridad social no entran a engrosar las arcas del presupuesto Nacional, ya que se destinan a financiar el sistema general de seguridad social en salud”.*<sup>10</sup>

*“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.”*<sup>11</sup>

En armonía con el criterio hermenéutico citado, podemos concluir al respecto, que los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud y del sector Salud son recursos parafiscales que no pueden ser utilizados para propósitos diferentes al previsto en el Sistema Integral de Seguridad Social, y que considerando la naturaleza de parafiscalidad de estos recursos, que manejan esas entidades que pertenecen al Sistema de Seguridad Social, y que por expreso mandato del artículo 48 de la Constitución Política no pueden ser utilizados ni destinados a fines diferentes al previsto por la Constitución y la ley, es claro que su exclusión del sistema tributario obedece a un fin constitucional legítimo.

Así lo entendió también el Ministerio de Salud en Circular del 19 de abril de 2001, dirigida a los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Salud, Entidades Promotoras de Salud, e Instituciones Prestadoras de Salud públicas o privadas, entre otros, y cuyo asunto denominó “*destinación de los recursos de la salud*”, cuando advirtió que:

*“De otra parte, tampoco pueden gravarse por las asambleas departamentales y los concejos municipales, los contratos del Régimen Subsidiado y los pagos de los servicios de salud con impuestos de ninguna naturaleza, tales como pro - ancianos, pro - desarrollo del municipio, etc., porque la finalidad de los recursos del régimen subsidiado, de acuerdo con el artículo 212 de la Ley 100 de 1993, es financiar la atención en salud de las personas pobres y vulnerables y a sus grupos familiares que no tienen la posibilidad de cotizar al régimen contributivo y teniendo en cuenta el interés social de éstos recursos, mal haría la Nación o las entidades territoriales en establecer un gravamen que implique una destinación diferente, incumpliendo el mandato constitucional ya transcrito, máxime cuando la atención de ancianos y de salud mental está expresamente asignada a las entidades territoriales, con recursos del situado fiscal y participación en los ingresos corrientes de la Nación, de libre destinación”.*

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-569 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz

En concordancia con lo anterior, y según lo expuso la propia Superintendencia de Salud en Circular Externa 000007 del 20 de septiembre de 2013, la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante Oficio número 2-2013-020351 de 14 de junio de 2013 y radicado en la Superintendencia de Salud con el número 1-2013-046904, precisó que **“los proveedores de bienes y servicios que no hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud son sujetos pasivos de impuestos territoriales, independientemente de la fuente de pago y las entidades pagadoras deberán cumplir con las obligaciones de retención en la fuente conforme a las normas territoriales que imponen dichos deberes”**. (Subrayas Nuestras)

Igualmente, el artículo 2 del Decreto Ley 1281 de 2002, indica que los rendimientos financieros generados por las cotizaciones recaudadas por las EPS y demás entidades obligadas a compensar, EOC pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y sólo podrán ser apropiados por dichas entidades o, a través del Fosyga, por el Ministerio de la Protección Social, para financiar actividades con el recaudo de cotizaciones y para evitar, su evasión, elusión, en los montos y condiciones establecidas en la autorización expresa del Ministerio de la Protección Social.

De otra parte, y en concordancia con lo anteriormente citado, los recursos del Régimen Subsidiado en Salud, no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo, tal y como lo describe el artículo 8° del Decreto 050 de 2003.

*“Artículo 8°. Inembargabilidad de los recursos del Régimen Subsidiado. Los recursos de que trata el presente decreto no podrán ser objeto de pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera, ni de embargo”*.

## RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Igualmente, el concepto y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones, predicen a la luz de nuestro ordenamiento jurídico, su inembargabilidad y la prohibición de establecer gravámenes sobre los mismos.

Pues bien, el Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la Nación *“transfiere”* por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la ley 715 de 2001.<sup>12</sup>

De conformidad con el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud (SGPS) se deben destinar a:

- “1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total;*
- 2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda; y*
- 3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud”*.

En cuanto a la prohibición de establecer gravámenes sobre los recursos del SGP, el artículo 97 de la Ley 715 de 2001 establece:

*“Artículo 97. GRAVÁMENES A LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES. En ningún caso podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los **costos del control fiscal**, sobre el*

<sup>12</sup> Ley 715 de 2001. Artículo 1°. Naturaleza del Sistema General de Participaciones. Reglamentado por el Decreto Nacional 1101 de 2007. El Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.



monto de los recursos del Sistema General de Participaciones. Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, **están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras**. Las contralorías de las antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias. Su funcionamiento sólo podrá ser financiado con ingresos corrientes de libre destinación del Departamento dentro de los límites de la Ley 617 de 2000 menos un punto porcentual”. (Negrilla es nuestra)

En cuanto a la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones, el artículo 91 de la ley 715 de 2001 señala que:

*“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. (Subrayas Nuestras)*

En el mismo sentido la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1154 de 2008, estableció:

*“El Sistema General de Participaciones creado mediante Acto Legislativo No. 1 de 2001 como el instrumento a través del cual las entidades territoriales ejercen su derecho a participar en las rentas nacionales, está constituido por los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales y en el Acto Legislativo No. 4 de 2007 se dispuso expresamente que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios públicos a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre. Su configuración puntual fue dada en la Ley 715 de 2001, según la cual el SGP estaría conformado por: (1) una participación con destinación específica para el sector educación; (2) una participación con destinación específica para el sector salud, y (3) una participación de propósito general. Dada su especial destinación social derivada de la propia Carta Política, los recursos del sistema gozan de una protección constitucional reforzada en comparación con los demás recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, por lo que resulta constitucionalmente legítimo que el Legislador haya previsto la inembargabilidad de dichos recursos como una medida para asegurar su inversión efectiva.”*

(...)

*Teniendo en cuenta la regulación vigente a partir del Acto Legislativo No.4 de 2007, la Corte considera que la configuración prevista en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 se ajusta a la Constitución, pues consagra la inembargabilidad de los recursos del SGP a la vez que autoriza el embargo de otros recursos del presupuesto de las entidades territoriales, de modo que garantiza la destinación social constitucional del SGP sin desconocer los demás principios y valores reconocidos en la Carta Política, particularmente en cuanto a la efectividad de las obligaciones de orden*

*laboral. A juicio de la Corte, la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables; (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007; (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos". (Subrayado es nuestro)*

Así las cosas y expuesto lo anterior, se concluye que los recursos destinados a la seguridad social incluidos los provenientes del Sistema General de Participaciones para la atención del régimen subsidiado, salud pública o la atención de la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidios a la demanda, no pueden ser objeto de la aplicación de impuestos, gravámenes, embargos, deducciones o cualquier otra afectación o uso que desvíe la destinación específica a la cual están sujetos, la cual no es otra que la de asegurar y financiar la prestación del servicio de salud.

## **AUTONOMÍA TRIBUTARIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES**

De conformidad con el artículo 388 de la Constitución Política, "*En tiempo de paz, solamente el Congreso, **las asambleas departamentales** y los concejos distritales y municipales **podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales**. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*" (Negrillas Nuestras)

Sin embargo, de lo anterior no se puede deducir que exista autonomía impositiva absoluta por parte de los departamentos y municipios, porque así como lo estableció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-467 de 1993, *dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo Ordenamiento que dispone que "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: ... 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". (Subrayas Nuestras)*

En este orden, dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los departamentos y municipios en diferentes campos, **en materia impositiva, éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley**, tal como lo expresó la Corte Constitucional mediante Sentencia C-04 de 1993:

*"En materia fiscal, el artículo 287 de la Carta establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal sentido pueden administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. De ello se desprende el carácter originario del poder tributario de las entidades territoriales. Ahora bien, la Constitución señala que tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales, -al decretar o votar los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de sus funciones-, deberán ceñirse a lo establecido en la ley, lo que en ningún caso resta autonomía al poder tributario de estas entidades".<sup>13</sup> (Subrayas Nuestras)*

Ahora bien, en ejercicio de esta facultad de orden constitucional y legal, la Asamblea Departamental de Santander a través de la Ordenanza 077 del 23 de diciembre de 2014,

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-04 de 1993, M.P, Ciro Angarita Barón.

expidió el Estatuto Tributario del Departamento de Santander, y en su artículo 206, la duma plasmó certeramente el sentido de las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales sobre la especial naturaleza de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y expresamente señaló:

***“De esta forma los contratos, pagos y anticipos realizados a los proveedores que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud no están sometidos a estampillas departamentales. En otros términos los proveedores que no hagan parte del Sistema de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con lo que al respecto determine el Ministerio de Salud, sí serán objeto de estos tributos”.*** (Subrayas Nuestras)

Y más claro es aun cuando en el párrafo del precitado artículo se dispuso que: ***“Los hechos generadores que no pueden ser gravados con ningún tributo departamental, previstos en la presente ordenanza, son aquellos en los cuales el origen de los recursos es el proveniente del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Sistema General de Participación (SGP) en el componente de Salud y las transferencias al sector Salud y cuyo fin sea el de atender a la población del régimen subsidiado o adelantar acciones de salud pública o la atención a la población pobre no asegurada. A contrario sensu, los hechos generadores que no cumplan con el origen y el fin anotados anteriormente, serán gravados con las estampillas departamentales.”*** (Negrillas y subrayas Nuestras)

Así las cosas y expuesto lo anterior, se concluye que los recursos destinados a la seguridad social incluidos los provenientes del Sistema General de Participaciones para la atención del régimen subsidiado, salud pública o la atención de la población pobre y vulnerable en lo no cubierto con subsidios a la demanda y los recursos de Etesa, no pueden ser objeto de la aplicación de impuestos, gravámenes, embargos, deducciones o cualquier otra afectación o uso que desvíe la destinación específica a la cual están sujetos, la cual no es otra que la de asegurar y financiar la prestación del servicio de salud.

### **Responsabilidad de los servidores públicos que no atiendan estas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias**

En este orden de ideas, debe señalarse entonces que mediante las normas constitucionales, legales, y reglamentarias y en la unívoca jurisprudencia constitucional citados en el presente concepto se han impartidos instrucciones y mandatos claros respecto de la destinación específica de los recursos que financian la seguridad social, destinación que de verse afectada da origen a que se produzcan las investigaciones y se apliquen las sanciones por parte de los organismo de control y las autoridades judiciales.

En ese sentido, incurrirán en falta disciplinaria gravísima los servidores públicos que desvíen, retarden u obstaculicen el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones y los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud para los fines establecidos en la ley o el pago de los servicios financiados con éstos. Dichos servidores serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, sin perjuicio de las demás sanciones previstas por la Ley penal, tal y como lo describe el artículo 96 de la Ley 715 de 2001.

Así mismo, y de acuerdo con lo contemplado por el artículo 17 del Decreto Ley 1281 de 2002, sin perjuicio de la responsabilidad penal, disciplinaria y fiscal, los representantes legales de los departamentos, distritos y municipios, directores de salud o quienes hagan sus veces, jefes de presupuesto, tesoreros y demás funcionarios responsables de la administración y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones y del sector salud en las entidades territoriales, se harán acreedores por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, a la sanción prevista en el artículo 68 de la Ley 715 de 2001,<sup>14</sup> en los siguientes eventos, entre otros, cuando:

---

<sup>14</sup> Esto es, la aplicación de multas hasta de 2000 salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía, pago que deberá realizarse con recursos de su propio peculio y en consecuencia no se puede imputar al presupuesto de la entidad de la cual dependen.

*“(…) 4. No organicen y manejen los fondos departamentales, distritales y municipales de salud, conforme a lo previsto en la ley, en el presente decreto y demás normas que lo adicionen o modifiquen.*

*5. Incumplan lo establecido en el presente decreto sobre la aplicación de los recursos del fondo de salud.*

*6. Desatiendan las previsiones legales referentes al flujo de recursos del sector salud y al adecuado, oportuno y eficiente recaudo, administración, aplicación y giro de ellos.”*

## **La Empresa Social del Estado Hospital Local de Piedecuesta**

La ESE Hospital Local de Piedecuesta, de conformidad con el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 y del art 1º y subsiguientes del Decreto 1876 de 1994, es una Empresa Social del Estado, de primer (I) nivel de complejidad, creada mediante el Decreto Departamental 0018 del 25 de Enero de 2006, constituida como una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, y tiene por objeto la prestación de servicios de Salud como parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con la normatividad vigente.

Así, de acuerdo con la ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral, modificada por la ley 1122 de 2007, **las Empresas Sociales del Estado integran el Sistema de Seguridad Social en Salud** (art. 155), y hacen uso de los recursos parafiscales con los que dicho sistema se financia (art. 201 y ss.) para **atender a la población del régimen subsidiado, adelantar acciones de salud pública y la atención a la población pobre no asegurada,** pues es esa y no otra su actividad misional.

Así, para brindar los servicios de Salud con calidad humana, científica y tecnológica hacia la población del área urbana y rural del Municipio de Piedecuesta, la ESE Hospital Local de Piedecuesta requiere del concurso de los proveedores de bienes, obras y servicios.<sup>15</sup>

Dentro del enfoque de la nueva administración pública, todos los procesos estratégicos, misionales, de apoyo, de control y evaluación que se ejecutan al interior de la ESE integran un todo organizacional, sin que se pueda predicar una autonomía propia para cada uno de ellos, pues están orientados a cumplir con el objeto misional de la entidad, el cual no es otro que la atención a la población del régimen subsidiado, adelantar las acciones de salud pública y la atención a la población pobre no asegurada.

Así, todos los procesos contractuales que adelante la ESE Hospital Local de Piedecuesta cumplen con los presupuestos establecidos en la Ordenanza 077 del 23 de diciembre de 2014, esto es, el origen de los recursos evidentemente es el proveniente del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Sistema General de Participación (SGP) en el componente de Salud y las transferencias al sector Salud, y su fin, como vimos, es la atención a la población del régimen subsidiado, adelantar acciones de salud pública y la atención a la población pobre no asegurada.

De esta manera, los proveedores de bienes, obras y servicios de la ESE Hospital Local de Piedecuesta, independientemente de su objeto contractual, sirven al unísono a ese propósito misional de la entidad, y los contratos, anticipos y pagos realizados a dichos proveedores evidentemente son financiados con los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), Sistema General de Participación (SGP) en el

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente, “*los proveedores son partícipes esenciales de la compra y la contratación pública. La política pública del Estado se materializa a través de la provisión de bienes, obras y servicios que ofrecen proveedores de diversas regiones en Colombia y de numerosos países en el mundo*”. (<http://www.colombiacompra.gov.co/es/proveedores>)

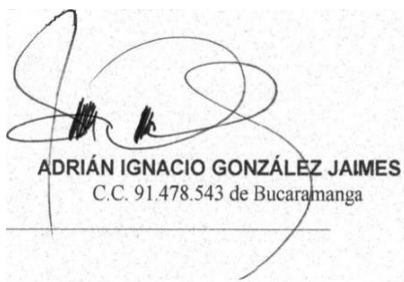


componente de Salud y las transferencias al sector Salud, los cuales por expresa disposición constitucional, legal y reglamentaria no se encuentran sometidos a gravamen alguno, y, por ende, sujetos a los tributos de orden departamental.

En consecuencia, podemos responder positivamente al problema jurídico planteado y concluir que por expresa disposición constitucional, legal y reglamentaria los contratos, pagos y anticipos realizados a los proveedores de la ESE Hospital Local de Piedecuesta con recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud y del Sistema General de Participaciones en el componente de Salud no pueden ser gravados con ningún tributo departamental.

En los anteriores términos se rinde el presente concepto.

Cordialmente,



**ADRIÁN IGNACIO GONZÁLEZ JAIMES**  
C.C. 91.478.543 de Bucaramanga

**ADRIÁN IGNACIO GONZÁLEZ JAIMES**

Abogado

Especialista en Derecho Administrativo

Especialista en Derecho Constitucional

c.c. Dr. Raul Eduardo Quintero Castañeda, Subdirector Administrativo ESE HLP

Dr. Luis Antonio Galvis Acevedo, Control Interno ESE HLP