

Salud

CIRCULAR N°0000032 2025

PARA: PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD Y DEMÁS ACTORES DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – SGSSS.

DE: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

ASUNTO: APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.

FECHA: 29 SEP 2025

En desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, el artículo 91 de la Ley 715 de 2001; el Decreto-Ley 028 de 2008 y el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), así como de la jurisprudencia constitucional contenida en las Sentencias C-546 de 1992, C-103 de 1994, C-354 de 1997, SU-480 de 1997, C-566 de 2003, C-1158 de 2008, C-262 de 2013, C-313 de 2014, T-445 de 2022 y T-053 de 2022, se expide la presente circular para recordar a todos los actores del sistema de salud el carácter inembargable de estos recursos y la aplicación restrictiva de sus excepciones. Se precisa que tales excepciones no admiten interpretaciones extensivas y se limitan a los casos expresamente reconocidos por la Corte Constitucional. Debe recordarse que la intangibilidad de esos recursos y el respeto en su destino es uno de los pilares fundamentales para materializar el Estado social de derecho. Su desvío afecta sensiblemente el derecho fundamental a la salud y pone en riesgo la vida y la integridad física de las personas.

En ese orden, y en desarrollo de la rectoría del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que corresponde a este Ministerio, se estima necesario reiterar el alcance del principio de inembargabilidad de los recursos públicos destinados a la salud, destacando su fundamento constitucional, legal, su naturaleza parafiscal y de destinación específica.

I. Principio de Inembargabilidad

Los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) son de naturaleza pública y parafiscal, provienen de aportes obligatorios de empleadores, trabajadores, la Nación y entes territoriales, y están destinados exclusivamente a financiar servicios de salud, aseguramiento, incapacidades, licencias y programas de promoción y prevención. Estos recursos no hacen parte del patrimonio de las EPS, que actúan únicamente como administradoras delegadas del Estado, y no pueden ser objeto de embargo, gravamen ni destinación distinta, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.

El Código General del Proceso, en su artículo 594, consagra la inembargabilidad de los recursos de la seguridad social y ordena a jueces y autoridades administrativas abstenerse de decretar medidas cautelares sobre ellos, salvo las excepciones legales de carácter taxativo. A su vez, el artículo 597 establece que se levantará el embargo cuando recaiga contra recursos públicos y cuando dicha medida comprometa la sostenibilidad fiscal y presupuestal del ente demandado. De manera concordante, el artículo 25 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 ratifica que los recursos de la salud son inembargables, cuentan con destinación específica y no pueden destinarse a fines distintos de los previstos constitucional y legalmente.

Si bien la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de inembargabilidad no es absoluto y admite excepciones, como las desarrolladas en la jurisprudencia en torno a los créditos laborales y a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), esto no equivale a una posibilidad de embargabilidad indiscriminada.

En consonancia con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, mediante la Circular Unificada No. 034 del 8 de julio de 2014, instó a las autoridades a aplicar estrictamente la normatividad y la jurisprudencia de las Altas Cortes en materia de embargos, especialmente respecto de los recursos provenientes del SGP. Posteriormente, este Ministerio a través de la Circular No. 0024 del 25 de abril de 2016, impartió instrucciones a los diferentes agentes del sistema y al entonces administrador fiduciario de los recursos del FOSYGA, recordando la obligación de proteger dichos recursos. A su turno, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante la Circular Externa No. 007 del 19 de octubre de 2016, fijó lineamientos de prevención y defensa en materia de medidas cautelares sobre recursos públicos inembargables, reforzando así el deber de salvaguardar los recursos del sistema de salud.

Seguidamente, y atendiendo además a la creación de la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, creada en virtud de la Ley 1753 de 2015, la Circular No. 014 del 8 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación exhortó a los Procuradores, jueces y autoridades en general a garantizar la inembargabilidad de los recursos del sistema de salud administrados por la ADRES, en cumplimiento de la normativa constitucional, legal y jurisprudencial que establece que estos recursos, por ser de destinación específica y parafiscal, no pueden ser objeto de embargos ni ser usados para otras finalidades distintas a la prestación de los servicios de salud.

De igual manera, la Contraloría General de la República, mediante Circular No. 01 de 2021 dirigida a la Superintendencia Financiera, la Superintendencia Nacional de Salud, los jueces de la República, las entidades bancarias, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), la ADRES y a sus propios funcionarios, reiteró lo dispuesto en la Circular No. 01 del 21 de enero de 2020, en relación con la inembargabilidad de los recursos del SGSSS, sus

excepciones y la responsabilidad fiscal derivada del pago de intereses moratorios o sanciones.

En aquel pronunciamiento, la Contraloría exhortó a los jueces de la República a que, en cada caso concreto, verifiquen el cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales aplicables para la inembargabilidad de los recursos del SGSSS, y determinen, conforme a los parámetros fijados por las Altas Cortes, la improcedencia de las medidas cautelares que recaigan sobre ellos.

Así las cosas, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Salud, el Código General del Proceso, las demás normas que regulan el manejo de los mismos y la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, los recursos del SGSSS son **INEMBARGABLES**, de manera que no pueden ser objeto de medidas cautelares ni destinarse a fines diferentes de los establecidos en nuestro ordenamiento jurídico, so pena de afectar el adecuado flujo de recursos al sistema y en consecuencia, al goce efectivo del derecho fundamental a la salud.

II. Excepciones aplicables y gestión de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Teniendo en cuenta el principio ya enunciado, los recursos del SGSSS solo pueden ser afectados de manera excepcional y bajo condiciones estrictas. El precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora.

No procede el embargo sobre los recursos del régimen contributivo depositados en las cuentas maestras de recaudo, ni sobre aquellos transferidos por la ADRES para financiar la Unidad de Pago por Capitación (UPC), incapacidades, licencias de maternidad o paternidad, programas de salud pública o gastos administrativos autorizados; de igual manera, no constituyen excepción válida las obligaciones contractuales derivadas de la prestación de servicios de salud entre Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) y Entidades Promotoras de Salud (EPS), principalmente porque los recursos de salud no son de propiedad de las promotoras.

Frente a las excepciones, la Corte Constitucional en la Sentencia C-354 de 1997 resolvió una demanda contra el artículo 19 del Decreto 111 de 1996, norma que reafirmaba la inembargabilidad de las rentas del Presupuesto General de la Nación. Aunque declaró su exequibilidad, precisó que dicho principio no es absoluto, pues admite excepciones orientadas a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de derechos reconocidos en sentencias judiciales. Así, los procedimientos y plazos aplicables al pago de créditos

30000032

Satudi

29 SFP 2025

judiciales deben ser los mismos que para otras obligaciones estatales, incluidas las provenientes de actos administrativos o contratos.

Dentro de esas excepciones, la Corte reconoció especialmente los créditos laborales reconocidos judicialmente, dada su estrecha relación con la dignidad humana, el trabajo y el mínimo vital, derechos de especial protección constitucional. También advirtió que, aunque el legislador puede definir bienes inembargables, no puede hacerlo de forma arbitraria ni en contravía de los derechos fundamentales. Por tanto, la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos cede únicamente para garantizar acreencias laborales reconocidas judicialmente, y siempre que se compruebe la insuficiencia de otros recursos disponibles.

Posteriormente, en la Sentencia C-1154 de 2008 afirmó que los recursos del sector salud son parafiscales y solo pueden usarse para financiar este servicio, lo que limita al legislador de autorizar embargos con fines distintos a su destino constitucional. Igualmente, la Sentencia C-559 de 2004 señaló que, aunque el legislador puede establecer excepciones, estas deben ser estrictas, razonables y compatibles con los principios constitucionales.

En ese orden de ideas, los destinatarios de medidas cautelares deberán abstenerse de ejecutarlas si afectan los recursos del SGSSS, que como se ha venido indicando, no forman parte del patrimonio de las EPS y solo pueden destinarse a los fines previstos por la Constitución y la ley. Cualquier actuación judicial o administrativa que disponga lo contrario vulnera el ordenamiento jurídico, compromete la sostenibilidad del sistema y pone en riesgo la prestación de los servicios de salud.

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-053 de 2022, señala que las excepciones al principio de inembargabilidad exigen una interpretación estricta y restrictiva, en tanto constituyen la extraordinaria posibilidad de superponer otros principios y derechos frente al interés público superior de preservar los recursos destinados a la salud. De este modo, las medidas cautelares no pueden aplicarse de manera extensiva ni indiscriminada sobre recursos públicos del SGSSS.

La protección mencionada se extiende igualmente a los recursos administrados por las EPS indígenas, en la medida en que se garantiza la continuidad del aseguramiento en salud en los respectivos territorios. Estos recursos, provenientes del SGSSS, tienen naturaleza pública y destinación específica, razón por la cual son inembargables y no hacen parte del patrimonio propio de las entidades administradoras.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-445 de 2022, reafirmó que los territorios indígenas son de propiedad colectiva, inalienables, inembargables e imprescriptibles y los recursos asignados para garantizar derechos fundamentales como la salud, gozan de protección reforzada. Por ello, los recursos asignados a las EPSI también son inembargables y no pueden utilizarse para otras finalidades de las contempladas en el ordenamiento jurídico.

38000032

Salud

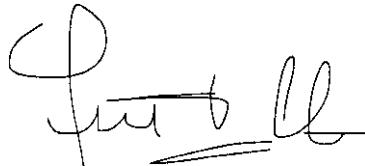
29 SEP 2025

Por lo tanto, los recursos del SGSSS cuentan con una protección constitucional, la cual obliga a las autoridades a respetar su destinación específica y a abstenerse de cualquier acción que pueda comprometer su uso, salvo en los casos excepcionales expresamente reconocidos por la Constitución, la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En virtud del marco normativo y jurisprudencial expuesto, se **INSTRUYE** a los prestadores y actores del sistema a hacer uso preferente de los mecanismos de conciliación y las instancias de coordinación para la prevención de conflictos, a garantizar la continuidad en la prestación de los servicios de salud a todos los usuarios y a abstenerse de promover medidas cautelares sobre recursos que, por su naturaleza, son inembargables, así como de invocar medidas de embargo como justificación para suspender o negar dichos servicios.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

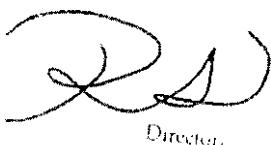
Dada en Bogotá, D.C. a los



GUILLERMO ALFONSO JARAMILLO MARTÍNEZ
Ministro de Salud y Protección Social

VoBo:

Jaime Hernán Urrego Rodríguez, Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Luis Alberto Martínez Saldarriaga, Viceministro de Protección Social.
Rodolfo Enrique Salas Figueroa, Director Jurídico (E).



Director Jurídico