

CIRCULARES

CIRCULAR NÚMERO 00000032 DE 2025

(septiembre 29)

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 SEPTIEMBRE 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 número 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 número 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 número 0024 del 25 de abril de 2016, impidió 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 número 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 número 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 número 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 número 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 número 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 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.

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 29 de septiembre de 2025.

El Ministro de Salud y Protección Social,

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez.

(C. F.)

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

DECRETOS

DECRETO NÚMERO 1091 DE 2025

(octubre 16)

por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 2, Título III, Parte 2, Libro 2, al Decreto número 1073 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía, en lo relacionado con los lineamientos de política pública para la contratación a largo plazo de proyectos de generación, almacenamiento, transmisión, distribución, y otros servicios relacionados con el servicio de energía eléctrica y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, los artículos 4º de la Ley 143 de 1994, 6 y 7 de la Ley 1715 de 2014 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 370 de la Constitución Política de Colombia, indica que le corresponde al Presidente de la Republica señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y de control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer el control, inspección y vigilancia de las entidades que los presten por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Que de conformidad con lo previsto en los artículos 1º, 2º y 4º de la Ley 142 de 1994, la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y sus actividades complementarias constituyen servicios públicos esenciales y el Estado tiene el deber de garantizar la calidad, eficiencia, ampliación permanente de la cobertura en el servicio, compensando la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios, así como su prestación continua e ininterrumpida, a través de mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios.

Que el artículo 14 de la Ley 142 define las reglas de interpretación y aplicación, entre ellas, el numeral 14.18 establece que la regulación de los servicios públicos domiciliarios consiste en la facultad de dictar normas de carácter general o particular en los términos de la Constitución y la ley, para someter la conducta de las personas que presten los servicios públicos domiciliarios y sus actividades complementarias a las reglas, normas, principios y deberes establecidos por la ley y los reglamentos.

Que el artículo 73.11 de la Ley 142 de 1994 establece como funciones generales de las comisiones de regulación tienen la función y facultad especial de establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

Que, a su turno, el literal d) del artículo 74.1 de la Ley 142 de 1994 establece que las comisiones tienen la función y facultad especial de fijar las tarifas de venta de electricidad y gas combustible; o delegar en las empresas distribuidoras, cuando sea conveniente dentro de los propósitos de esa ley, bajo el régimen que ella disponga, la facultad de fijar estas tarifas.

Que el artículo 2º de la Ley 143 de 1994, establece que el Ministerio de Minas y Energía, en ejercicio de las funciones de regulación, planeación, coordinación y seguimiento de todas las actividades relacionadas con el servicio público de electricidad, definirá los criterios para el aprovechamiento económico de las fuentes convencionales y no convencionales de energía, dentro de un manejo integral, eficiente, y sostenible de los recursos energéticos del país, y promoverá el desarrollo de tales fuentes y el uso eficiente y racional de la energía por parte de los usuarios.

Que el artículo 4º de la Ley 143 de 1994, en sus literales a) y b), establece que el Estado, en relación con el servicio de electricidad, tendrá como objetivos en cumplimiento de sus funciones: i) abastecer la demanda de electricidad de la comunidad bajo criterios económicos y de viabilidad financiera, asegurando su cubrimiento en un marco de uso racional y eficiente de los diferentes recursos energéticos del país; y ii) asegurar una operación eficiente, segura y confiable en las actividades del sector.

Que el artículo 18 de la ley 143 de 1994, ordena que la CREG debe desarrollar el marco regulatorio que incentive la inversión en expansión de la capacidad de generación y transmisión del Sistema Interconectado Nacional (SIN), por parte de inversionistas estratégicos, y establecer esquemas que promuevan la entrada de nueva capacidad de generación y transmisión.

Que mediante la Ley 1665 de 2013, el Congreso de la República ratificó el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, entidad de la cual Colombia es miembro y cuyo objetivo es, entre otros, de acuerdo con el artículo II, promover “la implantación generalizada y reforzada y el uso sostenible de todas las formas de energía renovable”. Dentro de los argumentos para ratificar dicho estatuto, se menciona que “para el país resulta necesario explorar el uso de fuentes renovables que complementen la generación hidroeléctrica, ya que los impactos del cambio climático en Colombia acentúan las vulnerabilidades de este sector, lo cual puede poner en riesgo la seguridad energética del país”.

Que la Ley 1715 de 2014, *por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional*, tiene como finalidad establecer el marco legal y los instrumentos para la promoción y aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable, así como para el fomento, investigación y desarrollo de tecnologías limpias para la producción de energía, la eficiencia energética y la respuesta a la demanda. Dicha ley orienta las políticas públicas y define los instrumentos tributarios, arancelarios, contables y de participación en el mercado energético colombiano que garanticen estos compromisos, incentivando la penetración de las fuentes no convencionales de energía renovable y la eficiencia energética en todos los sectores bajo criterios de sostenibilidad medioambiental, social y económica. Asimismo, estimula la inversión, la investigación y el desarrollo de estas fuentes mediante incentivos, y establece principios que otorgan certidumbre y estabilidad a su desarrollo sostenible, suprimiendo progresivamente barreras jurídicas, económicas y de mercado. El campo de aplicación de esta ley cobija a todos los agentes públicos y privados que intervienen en la definición de políticas sectoriales, el desarrollo y aprovechamiento de las fuentes no convencionales de energía, el fomento de la gestión eficiente de la energía y la prestación del servicio de energía eléctrica.

Que el literal e) del numeral 1 del artículo 6º de la Ley 1715 de 2014, establece como competencia administrativa del Ministerio de Minas y Energía, para la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional, el propender por un desarrollo bajo en carbono del sector energético a partir del fomento y desarrollo de dichas fuentes y la eficiencia energética, adicionalmente, el artículo 19 de la Ley 1715, en materia de desarrollo de la energía solar, en su numeral 4, dispuso que: “*El Gobierno nacional considerará la viabilidad de desarrollar la energía solar como fuente de autogeneración para los estratos 1, 2 y 3 como alternativa al subsidio existente para el consumo de electricidad de estos usuarios*”.

Que mediante la Ley 1844 de 2017, el Congreso de la República ratificó el “Acuerdo de París”, adoptado el 12 de diciembre de 2015, durante la COP21 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que ratifica la participación de Colombia en dicho acuerdo y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el país, de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 50% con respecto a las emisiones proyectadas para el año 2030 en el escenario “Business as Usual” definido de acuerdo con la actualización realizada en el año 2020 de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia.

Que a través de la Sentencia C-056 de 2021, la Corte Constitucional declaró ejecutable el artículo 296 de la Ley 1955 de 2019, *por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*, la Corte encontró que el artículo 296 es ajustado a la Constitución Nacional, para que los agentes comercializadores del Mercado de Energía Mayorista estén obligados a que entre el 8 y el 10% de sus compras de energía provengan de fuentes no convencionales de energía renovables, la Corte encontró que frente a los “(...) Cargos tercero y cuarto por violación de las libertades económicas. La Sala Plena consideró que las afectaciones leves que, en el corto plazo, el cumplimiento de la obligación de compra de energía proveniente de FNCER implica para el ejercicio de las libertades económicas de los agentes comercializadores y generadores del MEM, son compensadas ampliamente por los beneficios de mediano y largo plazo que la implementación que el sistema de cuota de compra de energía producirá para la eficiencia y competitividad del sector energético, la adaptabilidad de la matriz energética y la mitigación del cambio climático”.

Que, en el mismo sentido, el mencionado artículo 296 de la Ley 1955 de 2019, dispuso que el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad a la que este delegue, reglamentará, mediante resolución, el alcance de dicha obligación, los mecanismos de seguimiento y control, y que las condiciones de inicio y vigencia serán definidas en dicha reglamentación, con el fin de lograr el cumplimiento del objetivo de contar con una matriz energética complementaria, resiliente y comprometida con la reducción de emisiones de carbono.