

**CIRCULAR No.**

( 004 )

**DE:** Procurador General de la Nación

**PARA:** Procuradores (as) Delegados (as), Regionales, Provinciales, Judiciales I y II; Jueces de la República; Empresas Sociales del Estado (ESE); Entidades Promotoras de Salud (EPS); Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS); Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES); Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB); Entidades Financieras; Superintendencia Financiera de Colombia; Asobancaria.

**ASUNTO:** Inembargabilidad de los recursos de la seguridad social en salud

**FECHA:** 02 MAR 2026

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial, las previstas en los artículos 118 y 277 de la Constitución Política, el artículo 7, numerales 7 y 31 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 1851 de 2021, y

#### **CONSIDERANDO**

Que corresponde a la Procuraduría General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales, vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes y las decisiones judiciales, la defensa del patrimonio público, los intereses de la sociedad y de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los ciudadanos.

Que este organismo de control ha advertido el incremento inusitado de los procesos judiciales derivados del impago de acreencias entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), estrechamente asociados a la actual crisis de sostenibilidad financiera, como lo ha confirmado la Sala Especial de Seguimiento en la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional.

Que, en el marco de dichos procesos judiciales, algunos jueces de la República han ordenado la práctica de medidas cautelares de embargo sobre los recursos públicos parafiscales de la seguridad social en salud, con desconocimiento de las disposiciones constitucionales y legales vigentes que los protegen de la cautela.

Que el deterioro del flujo de recursos de la salud ha incrementado las barreras de acceso a los servicios asistenciales básicos, como la consulta médica especializada, el suministro de medicamentos, la realización de exámenes, y procedimientos diagnósticos y terapéuticos, menoscabando las condiciones de salud de la población con transgresión sistemática de sus derechos fundamentales.

Que resulta necesario instar a los Procuradores Delegados, a los Procuradores Territoriales, a los Procuradores Judiciales, a los Jueces de la República, a las autoridades administrativas y a las entidades públicas y privadas que ejecutan los recursos del SGSSS y deciden sobre su embargabilidad o ejecutan las medidas cautelares, a dar

**CIRCULAR No.**  
**( 004 )**

cumplimiento estricto a lo establecido en la Constitución Política, las leyes, los decretos, la jurisprudencia y las circulares de las entidades públicas que han dispuesto lineamientos sobre el alcance del principio de inembargabilidad.

**I. El principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)**

La inembargabilidad de los recursos públicos consagrada en el artículo 63 constitucional constituye una garantía de protección a la capacidad económica del Estado Social de Derecho para asegurar el cumplimiento de sus fines esenciales<sup>1</sup>.

En materia de seguridad social la inembargabilidad está unida al principio de destinación específica, en los términos del artículo 48 constitucional que prohíbe que los recursos asignados a las instituciones de seguridad social se destinen o utilicen a fines diferentes a ella, y asegura la efectividad del derecho fundamental a la salud y a la seguridad social de todas las personas<sup>2</sup>.

El artículo 594 del Código General del Proceso categoriza entre los bienes inembargables las *“cuentas del Sistema General de Participaciones y los recursos de la Seguridad Social”*. Por su parte, la Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015, ratifica en el artículo 25 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”*.

En desarrollo de esta norma, el artículo 2.6.4.1.4 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, Decreto 780 de 2016, incluye como inembargables los recursos que administra la ADRES, entre ellos, los de las cuentas maestras del régimen contributivo y los destinados al cumplimiento de su objeto. La inembargabilidad de los recursos del régimen subsidiado la consagra expresamente el artículo 275 parágrafo 2 de la Ley 1450 de 2011, Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y su Decreto Reglamentario 4962 de 2011, artículo 4, incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social<sup>3</sup>, en el artículo 2.6.1.2.7.

En materia jurisprudencial<sup>4</sup>, la Corte Constitucional ha decantado el principio general de inembargabilidad al confrontarlo con otros valores, principios y derechos también fundados en la Carta Política<sup>5</sup>, creando en algunos casos reglas de excepción, según la fuente de recursos que nutren el SGSSS<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional. C-546/92.

<sup>2</sup> Ley 100 de 1993. Artículo 182 *“Las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud.”*

<sup>3</sup> Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. T-053/22 y T-172/22.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. C-1154/08 y C-539/10.

<sup>6</sup> Ley 1753 de 2015, artículo 67.

CIRCULAR No.  
( 004 )

### 1.1. Recursos provenientes del Sistema General de Participaciones en Salud

El Sistema General de Participaciones (SGP) fue creado por el Acto Legislativo 01 de 2001 que modificó los artículos 356 y 357 constitucionales con el fin de distribuir los recursos nacionales hacia las entidades territoriales para atender los derechos y servicios de salud y educación. La Ley orgánica 715 de 2001, que desarrolló el Acto Legislativo, estableció en su artículo 91 que los recursos del SGP no pueden ser sujetos de embargo.

La Corte Constitucional ha creado tres excepciones a la regla general prohibitiva del embargo, bajo el entendido de que las obligaciones reclamadas tengan como fuente actividades relacionadas con la destinación específica de salud, educación y agua potable y saneamiento básico, objeto del SGP<sup>7</sup>:

a. El pago de obligaciones laborales. Constituye una excepción, en razón a que la inembargabilidad desconoce el principio de igualdad material del trabajador al pago oportuno de sus acreencias por parte del Estado. El embargo constituye una manera efectiva de obtener el pago de las obligaciones laborales.

La excepción a la regla de inembargabilidad, desarrollada inicialmente por la Corte Constitucional<sup>8</sup>, fue posteriormente precisada con la expedición del Acto Legislativo 4 de 2007, el cual incorporó el agua potable y el saneamiento básico como nueva forma de participación e inversión social dentro del SGP.

En desarrollo de este Acto Legislativo, el Decreto 28 de 2008 estableció un control integral al gasto de recursos del SGP e incorporó, en su artículo 21, la regla de inembargabilidad, así como su excepción, permitiendo la ejecución de medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de las entidades territoriales. Sin embargo, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1154 de 2008<sup>9</sup>, condicionó el alcance de esta disposición, determinando que los recursos del SGP son embargables cuando los ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para cubrir las obligaciones laborales.

b. El pago de sentencias judiciales y conciliaciones. Con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en las sentencias o en las conciliaciones<sup>10</sup>.

c. El pago de títulos emanados del Estado que reconocen obligaciones claras, expresas y exigibles. Los créditos exigibles del Estado, producto de sus actuaciones administrativas o contractuales, tienen el mismo valor y justificación racional y objetiva para su pago que las sentencias judiciales y las conciliaciones<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. C-566/03, C-192/05, C-1194/05, C-1154/08.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. C-546/92, C-013/93, C-017/93, C-337/93, C-263/94. Sentencias T-262/97 Exp. T-120869, T-025/95 Exp. T-46448 y T-1195/04 Exp. T-950430.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. C-1154/08.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. C-354/97, C-402/97.

<sup>11</sup> Ibídem.

CIRCULAR No.  
( 004 )

## 1.2. Recursos que provienen de cotizaciones de los afiliados y beneficiarios del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)

Las cotizaciones que ingresan a las EPS no hacen parte de su patrimonio, tal y como lo establece el artículo 182 de la ley 100 de 1993. Son recursos del SGSSS, de carácter parafiscal, que deben administrarse en cuentas independientes a los demás ingresos de las EPS; son de naturaleza fiscal y parafiscal, tienen destinación específica, son inembargables y no pueden ser objeto de ningún gravamen, conforme a los artículos 2.6.4.2.1.2, 2.6.4.1.4 y 2.6.4.1.5 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social<sup>12</sup>, introducidos por el Decreto 2265 del 2017<sup>13</sup>, modificado por el Decreto 1437 de 2021<sup>14</sup>.

La Corte Constitucional ha confirmado que a los recursos provenientes de las cotizaciones, no les resultan aplicables las excepciones determinadas por la jurisprudencia para los recursos del SGSSS que provienen del SGP, ni pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores cuando ello comprometa el cumplimiento de su destinación y finalidad constitucional<sup>15</sup>.

## 1.3 Cumplimiento del procedimiento y deber de motivación de las providencias judiciales

Con relación al procedimiento a seguir en los casos en los cuales procedan las medidas cautelares de embargo, la Superintendencia Financiera a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, mediante Carta Circular 052<sup>16</sup> dirigida a los representantes legales de sus entidades vigiladas, recordó el procedimiento a seguir al recibir órdenes de embargo: *"En el evento en el que las entidades vigiladas por esta Superintendencia reciban órdenes de embargo sobre recursos inembargables de la Seguridad Social en Salud, deben dar cumplimiento a la normatividad vigente y al procedimiento definido en el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso en los términos allí señalados, tal y como se instruye en el numeral 5.1.6. del Capítulo I, Título IV, Parte I de la Circular Básica Jurídica"*.

La Ley Estatutaria de Administración de Justicia establece el deber del juez de argumentar con claridad, concreción y suficiencia las providencias judiciales<sup>17</sup>. En materia de órdenes de embargo, el artículo 594 del Código General del Proceso exige que el juez indique de manera expresa el fundamento legal cuando procedan excepciones sobre recursos inembargables. Para la Corte Suprema de Justicia este deber se manifiesta,

<sup>12</sup> Decreto Ley 780 de 2016.

<sup>13</sup> "Por el cual se modifica el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones".

<sup>14</sup> "Por el cual se modifican los artículos 2.6.4.2.1.2, 2.6.4.2.1.3, 2.6.4.2.1.4, 2.6.4.2.1.5, 2.6.4.2.1.26, 2.6.4.2.2.1.3, 2.6.4.3.1.1.1, 2.6.4.3.1.1.4, 2.6.4.3.1.1.5, 2.6.4.3.1.1.6, 2.6.4.3.5.1.3, 2.6.4.3.5.1.7 del Decreto 780 de 2016 en el sentido de adoptar medidas para incrementar la protección de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en salud y agilizar su flujo".

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-053/22 y T-172/22.

<sup>16</sup> 03 de septiembre de 2024.

<sup>17</sup> Artículo 55 de la Ley 270 de 1995, modificada por el artículo 22 de la Ley 2430 de 2024.

**CIRCULAR No.**

( 004 )

además, en la exigencia a los jueces de realizar un análisis riguroso sobre el origen de la obligación perseguida, los sujetos relacionados, la naturaleza y destinación específica de los recursos.<sup>18</sup> La falta o insuficiencia de motivación judicial lesiona los derechos fundamentales al acceso a la justicia y al debido proceso, que genera un defecto procedimental contrario a derecho.

El deber de motivación además obliga al juzgador al acatamiento en la aplicación y en la interpretación jurídica de los precedentes constitucionales vinculantes. El respeto por los precedentes se funda en la igualdad de trato por las autoridades, la seguridad jurídica y la proscripción de la arbitrariedad. Su omisión, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, configura una violación directa a la Constitución<sup>19</sup>.

La Procuraduría General de la Nación<sup>20</sup>, el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>21</sup>, la Superintendencia Nacional de Salud<sup>22</sup>, la Contraloría General de la República<sup>23</sup> y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>24</sup> han expedido circulares y comunicados donde se han invocado las normas constitucionales, legales y la jurisprudencia que, en conjunto, reiteran el carácter inembargable de los recursos de la salud.

**II. Recursos que reciben las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) del giro directo de la ADRES como contraprestación a los servicios prestados a las Entidades Promotoras de Salud (EPS)**

Estos recursos, una vez depositados en las cuentas de las IPS son embargables en razón a que los acuerdos de voluntades o contratos celebrados entre las EPS y las IPS se rigen por normas del derecho privado, en el marco de los principios de libertad de empresa y libertad económica que orientan el modelo actual de seguridad social en salud.<sup>25</sup>

La transferencia directa de recursos por la ADRES a las IPS, establecida por el artículo 66 literal d) de la Ley 1753 de 2015, el artículo 239 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 150 de la Ley 2294 de 2023, facilitan el flujo financiero hacia las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y a los proveedores. Una vez los servicios de salud han sido prestados, y se ha realizado el giro directo correspondiente, los recursos pierden su naturaleza de parafiscales y, en consecuencia, desaparece su inembargabilidad.<sup>26</sup>

<sup>18</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Rural y Agraria. STC7947/2025.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. SU-380/21.

<sup>20</sup> Circular 34 de 2010, Circular 014 de 2018 y Circular 002 de 2023.

<sup>21</sup> Circular 032 de 2025.

<sup>22</sup> Comunicado 006 de 2026.

<sup>23</sup> Circular 001 de 2021.

<sup>24</sup> Circular Externa 0007 de 2016. Lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. C-616/01.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. Proceso: 1100131030372007-00467-01.

<sup>26</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Laboral. Sentencias STL878/2023 y STL6782/2023.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Agraria y Rural. Sentencia STC21234/2025.

Corte Suprema de Justicia. Sala Civil Tutelas. Sentencia STC047/2025.

CIRCULAR No.

( 004 )

**III. Improcedencia de cobros coactivos de Empresas Sociales del Estado (ESE) a Entidades Promotoras de Salud (EPS) y otras Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) para cobro de facturas por servicios de salud prestados**

La Procuraduría General de la Nación, mediante la Circular 002 de 2023<sup>27</sup>, advirtió a las Empresas Sociales del Estado (ESE) que no están facultadas para ejercer funciones de cobro coactivo respecto de la cartera derivada de la prestación de servicios de salud. Esto obedece a que la facultad de cobro coactivo está restringida a recursos provenientes de "*funciones netamente administrativas*", determinadas por el legislador, y a que las ESE solo cumplen funciones de gestión orientadas a la prestación de servicios de salud<sup>28</sup>.

Por tanto, la cartera originada por la prestación de servicios de salud donde las ESE desarrollan una actividad similar o igual a la de los particulares, son excluidas del ejercicio de las facultades excepcionales de cobro coactivo, conforme lo establece el artículo 5 parágrafo 1 de la Ley 1066 de 2006<sup>29</sup>.

Como lo ha reiterado el Consejo de Estado: "*(...) las obligaciones derivadas de los contratos de salud, celebrados por las E.S.E., tienen naturaleza civil o comercial y no corresponden al ejercicio de funciones administrativas susceptibles de hacerse efectivas mediante el procedimiento administrativo de cobro coactivo previsto en el artículo 5 de la Ley 1066 de 2006, pues se generaría un trato desigual frente a los prestadores privados de servicios de salud. Por ello, el cobro de esas obligaciones corresponde a la jurisdicción ordinaria*".<sup>30</sup>

**IV. Levantamiento de medidas cautelares por toma de posesión de las EPS**

La competencia para ejercer la intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las EPS se origina en la atribución constitucional del Presidente de la República para ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos (artículo 189 numeral 22), así como en el sometimiento de los servicios públicos a las leyes de intervención económica (artículos 334 y 365). Las directrices para el ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre el sector salud lo ha fijado el Congreso en cabeza de la Superintendencia de Salud (artículo 68 de la Ley 715 de 2001 y artículo 68 de la Ley 1753 de 2015) con el fin de asegurar la prestación permanente, eficiente y oportuna del servicio de seguridad social en salud<sup>31</sup>.

La toma de posesión de bienes, haberes y negocios como mecanismo de control sobre las EPS, con fines de administración o liquidación se rige, conforme a las disposiciones anteriores, por lo establecido en los artículos 114 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993).

<sup>27</sup> Circular 002 de 2023. Procuradora Delegada con Funciones Mixta 7: para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y Procurador Delegado con Funciones Mixtas 6. para la Conciliación Administrativa.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. C-666/00.

<sup>29</sup> "Por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones".

<sup>30</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, radicados: 17001-23-33-000-2020-00166-01 (28119); 2020-360-01(29849); 05001-23-33-000-2019-02887-01 (29052).

<sup>31</sup> Corte Constitucional. C-313/14 y C-249/19.

**CIRCULAR No.**  
( 004 )

Por su parte, la Ley 100 de 1993 dispone en su artículo 233 parágrafo 2 que el procedimiento administrativo para inspección y vigilancia a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, es el mismo que se establece para la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera, es decir el establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993).

Entre los efectos de la toma de posesión se encuentra la terminación de todos los procesos de ejecución que cursen en contra de la entidad intervenida, una vez se encuentre ejecutoriada la providencia que ordena el avalúo y remate de los bienes o la que ordena llevar a cabo la ejecución (artículo 116 literal g del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero). En consecuencia, los jueces que conozcan de los procesos de ejecución deben terminarlos de oficio y comunicar a la Superintendencia de Salud. Así mismo, no pueden iniciarse procesos contra la intervenida por obligaciones contraídas con anterioridad a la toma de posesión<sup>32</sup>.

En virtud de lo anterior,

**DISPONE**

**PRIMERO. Instar** a los Procuradores Judiciales para asuntos Civiles, del Trabajo y Administrativos, en cumplimiento de los artículos 44, 45 y 48 del Decreto Ley 262 de 2000, y los artículos 46 del Código General del Proceso, 18 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y 303 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a intervenir en todos los procesos que se tramiten ante las distintas jurisdicciones, de acuerdo a sus competencias, en los que se soliciten, decreten y/o se ejecuten medidas de embargo de recursos de la salud, con el propósito de resguardarlos conforme a los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales de los que trata la presente circular. La intervención será oficiosa o a solicitud de parte.

**SEGUNDO. Solicitar** a los Jueces de la República, verificar al momento de decidir sobre el embargo de recursos de la salud, el origen de la obligación perseguida, la naturaleza y destinación específica de los recursos y las entidades involucradas, conforme a los criterios constitucionales, legales y jurisprudenciales que rigen el principio de inembargabilidad de los recursos de la salud en Colombia.

**TERCERO. Solicitar** a los Jueces de la República que, en aplicación de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas y conforme a la jurisprudencia citada, se abstengan de ordenar el embargo de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, salvo en las excepcionales circunstancias que la ley y la jurisprudencia han establecido y que se describen en la presente circular.

En los casos en los que proceda la aplicación de alguna de las excepciones, se solicita a los Jueces de la República, consignar en las respectivas providencias en forma clara y precisa, las circunstancias fácticas y jurídicas que dan lugar a la aplicación de la excepción, conforme lo prevé el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. T-176/99.

CIRCULAR No.  
( 004 )

**CUARTO. Solicitar** a los Jueces de la República que, en aplicación de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas y conforme a la jurisprudencia citada, se abstengan en todos los casos, de ordenar el embargo de cuentas maestras en las que se encuentren depositados recursos correspondientes a las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en consideración a que respecto de estos recursos no aplican las excepciones al principio de inembargabilidad.

**QUINTO. Instar** a los Representantes Legales de la Empresas Sociales del Estado abstenerse de adelantar procesos de cobro coactivo en contra de la ADRES, de las EPS y demás Entidades Administradoras de Planes de Beneficio, en cuanto a cobros de facturación por prestación de servicios de salud.


**SEXTO. Instar** a la Superintendencia Financiera y a la Asobancaria, instruir a las entidades financieras en el sentido de advertir a los despachos judiciales sobre la improcedencia del embargo en los casos en que tal medida decretada contravenga las disposiciones constitucionales y legales, así como los precedentes jurisprudenciales sobre la inembargabilidad de los recursos y sobre la debida motivación de las decisiones judiciales.

**SÉPTIMO. Solicitar** al Consejo Superior de la Judicatura, poner en conocimiento de todos los despachos judiciales del país esta circular.



**GREGORIO EL ACHACHICO**  
Procurador General de la Nación

**Proyectó:** María Teresa Trujillo Tobar. Procuradora 24 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.  
Adriana Franco Castañeda. Procuradora 32 Judicial II para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social.  
Cesar Solanilla Chavarro. Procurador 7 Judicial II para Asuntos Civiles.

**Revisó:**  Mónica Andrea Ultoa Ruiz, Procuradora Delegada para Asuntos Civiles, del Trabajo y la Seguridad Social.