



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

ASUNTO: Respuesta a solicitud de Concepto Jurídico sobre Gestión de Recursos del SGSSS y Principio de Inembargabilidad. Radicado No. 202542400676712. ID 612445

Respetado señor:

En atención a la solicitud elevada ante este Ministerio, mediante la cual requiere concepto sobre: (1) el procedimiento para el registro e inscripción de cuentas bancarias en las cuales se manejarán los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), específicamente en relación con la Unidad de Pago por Capitación (UPC), y el recaudo de las cotizaciones del régimen contributivo de salud; y (2) la aplicación del principio de inembargabilidad de los recursos públicos administrados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Entidades Adaptadas al Sistema (EAPB) y las Cajas de Compensación Familiar, nos permitimos emitir la siguiente respuesta:

En primer lugar, en cuanto al procedimiento para el registro e inscripción de las cuentas bancarias, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 21¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido en su título II por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015¹, así como la naturaleza técnica de la consulta planteada, este Ministerio ha considerado pertinente remitir su solicitud a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Ello, por cuanto es dicha entidad la competente para emitir el concepto técnico-jurídico correspondiente sobre el manejo, registro y marcación de las cuentas en las cuales se administran los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y del régimen contributivo.

En segundo lugar, respecto de la consulta sobre la aplicación del principio de inembargabilidad de los recursos públicos, es preciso señalar que este principio cuenta con sustento constitucional y legal. El artículo 48² de la Constitución Política establece que la Seguridad Social es un servicio público a cargo del Estado y que los recursos destinados a su financiación tienen una destinación específica. Esto implica que dichos recursos deben ser utilizados exclusivamente para garantizar el acceso efectivo y oportuno a los servicios de salud de la población beneficiaria.

¹ **Artículo 21.** *Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remitido al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.*

² **ARTÍCULO 48.** *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.*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

Así mismo, el artículo 63 ibidem establece que los bienes determinados por la ley como inembargables, inalienables e imprescriptibles gozan de una protección reforzada, lo que incluye los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la medida en que la ley así lo determine. El texto de dicho artículo señala:

“Artículo 63: *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.”*

Ahora bien, en desarrollo de los postulados constitucionales antes citados, el legislador ha establecido, a través de diversas disposiciones, reglas específicas sobre la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En ese sentido, el artículo 594 de la Ley 1564 de 2012³ dispone 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 Participaciones, regalías y recursos de la seguridad social.*

(...)

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. Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo podrá abstenerse de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la orden por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar. En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo.

³ Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene.”

Esta disposición establece de manera expresa que no se podrán embargar los bienes, rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del Sistema General de Participaciones (SGP), las regalías y los recursos de la seguridad social.

Asimismo, el parágrafo de la norma adquiere especial relevancia, toda vez que impone a los funcionarios judiciales y administrativos la obligación de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos que, por mandato constitucional o legal, sean considerados inembargables. No obstante, si la ley prevé una excepción que habilite el embargo de tales recursos, el funcionario deberá invocar expresamente el fundamento legal que justifique la procedencia de la medida cautelar, sin que baste una simple referencia genérica a las normas que regulan la ejecución de las obligaciones.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015⁴ establece lo siguiente:

“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.”*

La Ley Estatutaria de Salud reafirma así que los recursos públicos destinados a la financiación del sistema de salud son inembargables, tienen una destinación específica y no pueden ser utilizados para fines distintos a los previstos en la Constitución y la ley. Esta disposición tiene como finalidad garantizar la continuidad y la sostenibilidad financiera del sistema de salud, asegurando que dichos recursos se utilicen de manera efectiva en el cumplimiento de su objeto fundamental, que es la protección del derecho a la salud de los ciudadanos.

⁴ Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

Por otra parte, resulta pertinente destacar que el artículo 84⁵ de la Ley 715 de 2001⁶ señala que los ingresos percibidos por el Sistema General de Participaciones, por ser de destinación específica, no forman parte de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales beneficiarias de estos. A su vez, el artículo 91⁷ de la misma ley establece que los recursos del SGP no harán unidad de caja con los demás recursos del presupuesto, y que su administración deberá realizarse en cuentas separadas, sin que puedan ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera distinta a la establecida en la ley.

Desde el punto de vista jurisprudencial, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-313 de 2014⁸, al analizar el artículo 25 del Proyecto de Ley Estatutaria en Salud, hoy Ley 1751 de 2015, indicó que la inembargabilidad de los recursos destinados a la salud debe interpretarse como un principio y no como una regla absoluta. De acuerdo con esta sentencia, el legislador debe armonizar la protección de los recursos públicos con otros principios y derechos de rango constitucional, tales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el derecho al trabajo y el acceso a la justicia. En consecuencia, la Corte precisó que si bien la inembargabilidad persigue un fin legítimo, como es el de proteger los recursos del sistema de salud, ello no significa que no puedan existir supuestos en los que, de manera excepcional y conforme a la ley, dichos recursos puedan ser objeto de medidas cautelares.

Complementando lo anterior, en la Sentencia T-172 de 2022, la Corte Constitucional se pronunció respecto al alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en los siguientes términos:

“61. La siguiente tabla resume el contenido y alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS:

⁵ Artículo 85. Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así:

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la Política Social.

⁶ por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

⁷ Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. 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.

⁸ Referencia: expediente PE-040, Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, Bogotá D. C., veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

Inembargabilidad de los recursos del SGSSS

1. *Fundamento constitucional y definición.* La inembargabilidad de los recursos del SGSSS es un principio constitucional que se deriva de los artículos 48 y 63 de la Constitución. En virtud de este principio, estos recursos no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo.
2. *Contenido y excepciones.* El contenido del principio de inembargabilidad, así como el alcance de sus excepciones, depende de la fuente del recurso. En concreto, la Corte Constitucional ha diferenciado entre los recursos del SGSSS que provienen del SGP y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados⁹:
 - (i) *Recursos que provienen del SGP.* El principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones. En concreto, estos recursos pueden ser embargados con el objeto de garantizar el pago de: (a) obligaciones laborales, (b) sentencias judiciales y (c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Lo anterior, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP.
 - (ii) *Recursos que provienen de cotizaciones.* Las cotizaciones son recursos parafiscales¹⁰ que pertenecen al sistema de seguridad social en salud, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario. Por esta razón, a estos recursos no son aplicables las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP.
3. *La inembargabilidad de las cuentas maestras de recaudo.* Las cuentas maestras de recaudo que las EPS registran a nombre de la ADRES contienen recursos que provienen de las cotizaciones de los afiliados y los beneficiarios y, por lo tanto, son inembargables. A estas cuentas no les son aplicables las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP. Los recursos que son recaudados en estas cuentas pertenecen al Sistema de Seguridad Social, son administradas por la ADRES y no forman parte del patrimonio de las EPS. Por estas razones, la Constitución no permite que estas cuentas sean embargadas con el objeto de garantizar el pago de deudas de las EPS a IPS, derivadas de la prestación de servicios o actos médicos.

En la mencionada providencia, la Corte abordó nuevamente el alcance del principio de inembargabilidad en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En ella, se distingue entre los recursos que provienen del Sistema General de Participaciones (SGP) y aquellos que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados.

⁹ *Ib.*

¹⁰ Corte Constitucional, sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1997.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

Respecto de los primeros, la Corte precisó que, si bien el principio de inembargabilidad es aplicable, existen excepciones que permiten el embargo de estos recursos para garantizar el pago de obligaciones laborales, el cumplimiento de sentencias judiciales o el pago de títulos ejecutivos emanados del Estado, siempre que dichos recursos hayan sido destinados a actividades relacionadas con la finalidad propia del sistema.

En cuanto a los recursos provenientes de las cotizaciones de los afiliados, la Corte reiteró que estos constituyen recursos parafiscales, pertenecientes al Sistema de Seguridad Social en Salud. No ingresan al Presupuesto General de la Nación ni forman parte del patrimonio de las EPS, razón por la cual son absolutamente inembargables y no les resultan aplicables las excepciones mencionadas anteriormente.

En el mismo sentido, la Sentencia T- 053 de 2022¹¹ de la Corte Constitucional se pronunció sobre la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Corte sostuvo lo siguiente:

“Aunado a lo anterior, cabe agregar que, a partir de una interpretación sistemática de los postulados trazados en la jurisprudencia constitucional, es razonable inferir que los recursos del SGSSS cuya destinación específica es preservar el funcionamiento del sistema como condición sine qua non para la prestación permanente del servicio de salud no pueden ser bloqueados so pretexto de procurar el pago a los acreedores de las EPS, en tanto con ello se genera un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios.”

En esta providencia, la Corte concluyó que los recursos del SGSSS, cuya destinación específica es garantizar el funcionamiento del sistema como condición indispensable para la prestación continua y permanente del servicio de salud, no pueden ser objeto de bloqueo o embargo con el propósito de asegurar el pago a los acreedores de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). Esta interpretación tiene como finalidad evitar que se genere un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios del sistema de salud.

En virtud de lo expuesto, es posible afirmar que los recursos administrados por las Entidades Promotoras de Salud - EPS, Entidades Administradoras de Planes de Beneficios - EAPB y Cajas de Compensación Familiar en su programa de salud, cuando provienen de las cotizaciones de los afiliados y se encuentran en las cuentas maestras administradas por la ADRES, son absolutamente inembargables. Estos recursos no forman parte del patrimonio de las entidades administradoras de los recursos, razón por la cual no pueden ser objeto de medidas cautelares, ni siquiera en los casos en que exista una obligación clara, expresa y exigible en contra de dichas entidades.

¹¹ Referencia: Expediente T-8.255.231, Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintidós (2022).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RAD_S**

Fecha: **F_RAD**

Ahora bien, en el caso de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, si bien son inembargables, existen excepciones que permiten decretar medidas cautelares en los términos y bajo las condiciones previstas en el artículo 594 del Código General del Proceso. En estos eventos, la autoridad judicial o administrativa que decrete el embargo deberá justificar debidamente la configuración de alguna de las excepciones a la regla de inembargabilidad, y en caso contrario, la entidad destinataria de la orden podrá abstenerse de dar cumplimiento a la medida, de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.

Cabe destacar que la aplicación del principio de inembargabilidad, así como sus excepciones, deben ser examinadas caso por caso por las autoridades competentes, de conformidad con las reglas jurisprudenciales y legales aquí expuestas. Así mismo, corresponde a la ADRES y a las entidades responsables de la administración de los recursos del SGSSS asegurar la correcta aplicación de estas disposiciones, velando por la integridad y la destinación específica de dichos recursos.

El presente concepto tiene el efecto determinado en el artículo 28 del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido en su Título II, por el artículo 1¹² de la Ley 1755 de 2015¹³, el cual establece que: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Cordialmente,

¹² ARTÍCULO 1°. Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33, de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, por el siguiente (...).

¹³ Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.