



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO-SUCRE**

Sincelejo, quince (15) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

**Radicado N°:** 70001-33-33-001-2015-00063-00

**Ejecutante:** Nilfa Catalina Armesto Arrieta

**Ejecutado:** E.S.E. centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre

**Proceso:** Ejecutivo

**1- Asunto a resolver:**

Procede el despacho a resolver unas solicitudes de medidas cautelares de embargo presentadas por la parte ejecutante.

**2- Antecedentes:**

1) El día 19 de octubre de 2018<sup>1</sup> la parte ejecutante, solicitó las siguientes medidas cautelares:

A) El embargo, retención y secuestro de la tercera parte de los dineros que mensualmente le giran las **EPS-S Comfasucre, Cajacopi Atlántico, Salud Vida, Nueva EPS-S, Comparta, Mutual Ser** a la **E.S.E Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre**, por concepto de las pagos de la venta de servicios que recibe la entidad de las distintas EPS-S, derivados de los contratos de régimen subsidiado y contributivo.

B) El embargo, retención y secuestro de la tercera parte de los dineros que posea la **E.S.E Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre**, ante el **Banco Colpatría y Bancolombia** de la ciudad de Sincelejo, por concepto de los pagos que realiza la administradora de recursos del sistema general de seguridad social en salud ADRES, derivados de los giros directos autorizados por la demandada a las EPS-S, Comfasucre, Cajacopi Atlántico, Salud Vida, Nueva EPS-S, Comparta, Mutual Ser, por la prestación de los servicios de salud a la población régimen subsidiado y contributivo.

---

<sup>1</sup> Folios 717-720.

2) El día 16 de abril de 2018<sup>2</sup> la parte ejecutante, solicitó el embargo, retención y secuestro de la tercera parte de los dineros que vaya a transferir o girar el Municipio de Galeras a la **E.S.E. Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras**, por concepto del convenio que firmó el Alcalde Municipal con el Gerente de la entidad para financiar parte del déficit fiscal que está a cargo de la ESE, para así evitar la intervención o liquidación de la misma; dichos recursos hacen parte del plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

3) Mediante memorial presentado el día seis (6) de febrero de 2019, reiteró las solicitudes de medidas cautelares que había pedido en los memoriales radicados los días 16 de abril y 19 de octubre de 2018, solicitando el embargo de lo siguiente:

1) De la tercera parte de los dineros que mensualmente le giran las **EPS-S, Comfasucre, Caja Copi Atlántico, Salud Vida, Nueva EPS-S, Comparta, Mutual Ser**, a la **ESE Centro De Salud Inmaculada Concepción De Galeras – Sucre**, por concepto de los pagos de las ventas de servicios que recibe la demandada de las distintas EPS-S derivado de los contratos de régimen subsidiado y contributivo.

2) De la tercera parte de los dineros que posea la **ESE Centro De Salud Inmaculada Concepción De Galeras – Sucre**, ante el banco **Colpatria** y **Bancolombia** de la ciudad de Sincelejo – Sucre, por concepto de los pagos que realiza la **Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social ADRES** derivados de los giros directos autorizados por la demandada a las **EPS-S, Comfasucre, Caja Copi Atlántico, Salud Vida, Nueva EPS-S, Comparta, Mutual Ser** por la prestación de los servicios de salud a la población de régimen subsidiado y contributivo.

3) De la tercera parte de los dineros que el Municipio de Galeras – Sucre, vaya a girar a la **ESE Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras – Sucre**, con destino al plan de gestión integral de residuos sólidos PGIRS, con los cuales se firmó un convenio interadministrativo entre la demandada y el municipio de Galeras – Sucre, para emprender el plan de saneamiento fiscal.

---

<sup>2</sup> Folios 689 a la 698.

A su vez, sostuvo que las medidas cautelares solicitadas son procedentes, debido a que, en el proceso se está ejecutando una sentencia de carácter laboral, por lo tanto son aplicables las sentencias de constitucionalidad C-354/97, C-546/02, C-566 de 2003, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010 y la Circular No 014 de 2018 emanada de la Procuraduría General de la Nación.

### **3- Problema jurídico:**

Este despacho resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Procede el decreto de las medidas cautelares de embargo solicitadas por la parte ejecutante?

### **4- Tesis del despacho:**

Con respecto al problema jurídico planteado, este despacho adoptará las siguientes tesis:

**Tesis 1:** En el caso concreto es procedente el embargo de una tercera parte de los dineros que mensualmente le giran las EPS-S, COMFASUCRE, CAJA COPI ATLANTICO, SALUD VIDA, NUEVA EPS-S, COMPARTA, MUTUAL SER, a la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE por concepto de la ventas de servicios derivados de los contratos del régimen subsidiado y contributivo; y de una tercera parte de los dineros que posea la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE, ante el banco Colpatria y Bancolombia de la ciudad de Sincelejo – Sucre, por concepto de los pagos que realiza la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social ADRES derivados de los giros directos autorizados por la demandada a las EPS-S, COMFASUCRE, CAJA COPI ATLANTICO, SALUD VIDA, NUEVA EPS-S, COMPARTA, MUTUAL SER por la prestación de los servicios de salud a la población de régimen subsidiado y contributivo.

**Tesis 2:** En el caso concreto es improcedente el embargo de la tercera parte de los dineros que el Municipio de Galeras – Sucre, vaya a girar a la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE, con destino al plan de gestión integral de residuos sólidos PGIRS, con los cuales se firmó un convenio interadministrativo entre la demandada y el municipio de Galeras – Sucre, para emprender el plan de saneamiento fiscal.

Estas tesis se sustentaran sobre los siguientes argumentos centrales que se desarrollaran en las consideraciones de este auto: **1-** El principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto; **2.** La regla de inembargabilidad del numeral 1 del artículo 594 del Código General del Proceso no es aplicable a la totalidad de los recursos de las Empresas Sociales del Estado; **3-** Los ingresos brutos de la Empresas Sociales del Estado son embargables hasta en una tercera parte; **4-** Las medidas cautelares que se decretaran en este auto no recaerán sobre los recursos de la salud.

## **5- Consideraciones:**

### **5.1- El principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto:**

El artículo 63 de la Constitución Política estableció el fundamento del principio de inembargabilidad de algunos bienes públicos en los siguientes términos:

**ARTICULO 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.

Por su parte, el artículo 229 de la Constitución Política consagra el principio de la tutela judicial efectiva en favor de toda persona, así:

**“ARTICULO 229.** Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.”

En la misma línea jurídica, el literal c) numeral 2) del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto Internacional de San José de Costa Rica), ratificado por el Estado Colombiano mediante la ley 16 de 1972, integrante de nuestro bloque de constitucionalidad y aplicable a estos asuntos por el control de convencionalidad, dispone:

**Artículo 25. Protección Judicial (...)** 2. Los Estados Partes se comprometen: (... c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

El núcleo esencial del derecho convencional y constitucional a la tutela judicial efectiva, no se limita a la facultad de presentar demandas y de obtener pronta resolución de los conflictos inter-subjetivos que en ellas se debatan, también comprende la potestad de exigir al aparato jurisdiccional del Estado la ejecución de las decisiones judiciales que adopte<sup>3</sup>.

En la resolución de medidas cautelares de embargo sobre recursos públicos, la aplicación absoluta del principio de inembargabilidad colisiona y afecta gravemente los principios convencionales y constitucionales de tutela judicial efectiva, mínimo vital y seguridad jurídica de aquellos acreedores legítimos del Estado que no han podido satisfacer sus créditos por mora de las entidades públicas deudoras.

Por ello, la Corte Constitucional ha sostenido con claridad que ese principio de inembargabilidad debe interpretarse en armonía con los principios constitucionales y derechos fundamentales de las personas, como la dignidad humana, la seguridad jurídica, la propiedad y el acceso a la administración de justicia.

Así las cosas, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-1154 de 2008 como excepciones al principio de inembargabilidad, las siguientes:

1. La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.<sup>4</sup>
2. La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana, en la sentencia T-283 del 16 de mayo de 2013 expuso: “Por tanto, para **satisfacer el derecho a la administración de justicia**, no basta con que en los procesos se emitan decisiones definitivas en las cuales se resuelvan controversias y se ordene la protección a los derechos de las partes, ya que **es preciso que existan mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones o sentencias, y que se protejan efectivamente los derechos.**” (Negrillas por fuera del texto original)

<sup>4</sup> Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”.

<sup>5</sup> Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago

3. Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.<sup>6</sup>

Según lo anterior, se afirma entonces, que existe una regla de derecho de naturaleza constitucional y de obligatorio acatamiento en consideración a lo establecido en los artículos 230, 241 y 243 de la Constitución Política, que permite el embargo sobre bienes que el legislador ha establecido como inembargables, con el fin de armonizar el principio de inembargabilidad de los recursos públicos con el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho de propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros.

Esa disposición normativa de naturaleza constitucional, consiste en que procede el embargo de bienes inembargables cuando se trata, entre otras, de la ejecución de obligaciones contenidas en sentencias laborales ejecutoriadas. Esta postura fue reiterada recientemente en la sentencia C-313 de 2014<sup>7</sup> así:

“5.2.24.3. Consideraciones de la Corte sobre el artículo 25<sup>8</sup>

“(…) en lo concerniente a la inembargabilidad de los recursos de la salud y a la destinación específica de los mismos, es de advertir que, tal como lo ha sostenido la Corte en varias de sus providencias, *“la inembargabilidad busca ante todo proteger los dineros del Estado -en este caso los de las entidades descentralizadas del orden departamental- para asegurar en esa forma que se apliquen a los fines de beneficio general que les corresponden, haciendo realidad el postulado de prevalencia del interés común plasmado en el artículo 1º de la Carta”*<sup>9</sup>. Para la Sala, la prescripción que blindó frente al embargo a los

---

de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”.

Ver Corte Constitucional, Sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia C-354 de 1997, En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos.

<sup>7</sup> En esta sentencia se efectuó control abstracto automático y previo de constitucionalidad al proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 Cámara, M.P. Dr. Gabriel Mendoza Martelo.

<sup>8</sup> Esta norma dispone: “Los recursos públicos que financian la salud, son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente”.

<sup>9</sup> Nota al pie del texto original. Cfr. Sentencia C-263 de 1994.

recursos de la salud, no tiene reparos, pues, entiende la Corte que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental. Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar.

En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia, pues, la Corte se ha pronunciado respecto de la inembargabilidad de los dineros públicos, entre ellos algunos destinados a la salud, muestra de esto es la sentencia C-1154 de 2008, en la cual, se estudió si el mandato contenido en el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 el cual preceptúa que los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables...” (Subrayado fuera del texto original)”.

En la misma línea jurisprudencial, la Subsección B – Sección Segunda del Consejo de Estado, C.P. Dr. Carmelo Perdomo Cuéter, mediante sentencia del veintiuno (21) de julio de 2017, radicado No 08001-23-31-000-2007-00112-02 (3679-2014), sobre las excepciones al principio de inembargabilidad expuso:

“En conclusión, frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado.”

De igual modo, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del veintinueve (29) de julio de 2015, M.P. Dr. José Leónidas Bustos Martínez, AP4267-2015, Radicación No 44031, sobre la excepción a la regla de inembargabilidad de los recursos del sistema de salud expuso:

“Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exequibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la misma dispuso *“estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008”*, de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos: (...)

Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de COOSALUD EPS-S- girados del SGP-, pueden ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidos en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a las EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del *sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas*, no cuando ya han sido entregados a las EPS.”

Se tiene entonces que la inembargabilidad de los recursos públicos, lejos de ser una regla rígida del *todo o nada*, es un principio flexible que contiene *mandatos de optimización*<sup>10</sup> que cede ante las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como son el pago de acreencias laborales, cumplimiento de providencias judiciales y de los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En el caso concreto, concurren dos excepciones al principio de la inembargabilidad:

1- El título ejecutivo base de recaudo es la sentencia proferida el 21 de junio de 2013 por el Juzgado Segundo Administrativo de Descongestión de Sincelejo<sup>11</sup>, confirmada por el Tribunal Administrativo de Sucre en providencia de 12 de diciembre de 2013<sup>12</sup>, promovida por la demandante en contra de la E.S.E. Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre, la cual se encuentra debidamente ejecutoriada.

2- Mediante las mencionadas providencias judiciales se declaró la nulidad del acto administrativo de insubsistencia contenido en la resolución N° 083 de 27 de diciembre de 2002 y se condenó a la ESE - Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre, el reintegro de la actora y el pago de todos los derechos laborales causados y dejados de percibir desde el 31 de diciembre de 2002 hasta la fecha que

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-1287 del 5 de diciembre de 2001, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, sobre la distinción entre principios y reglas planteó: “Sobre la distinción entre reglas y principios, Alexy señala que “las reglas son normas que, cuando se cumple el tipo de hecho, ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones, ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. (...) Su forma de aplicación característica es la subsunción. En cambio, los principios son mandatos de optimización. En tanto tales, son normas que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible según las posibilidades fácticas y jurídicas. Esto significa que pueden ser realizados en diferente grado y que la medida de su realización depende no solo de las posibilidades fácticas sino también jurídicas. **Las posibilidades jurídicas de la realización de un principio están determinadas esencialmente, a más de por las reglas, por los principios opuestos. Esto significa que los principios dependen de y requieren ponderación. La ponderación es la forma característica de la aplicación de principio**”

<sup>11</sup> Ver folios: 6-17 del cuaderno principal.

<sup>12</sup> Ver folios 20-42 del cuaderno principal.

se produzca su reintegro, previa las deducciones de ley<sup>13</sup>.

Así las cosas, considera este Juzgado que es procedente aplicar las dos excepciones en mención al principio de inembargabilidad de los recursos pertenecientes a la E.S.E. Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre, pues reiteramos, se trata de un **crédito laboral**, que tiene como fuente una **sentencia judicial** ejecutoriada, cuya beneficiaria debe gozar de sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, efectividad de los derechos, entre otros.

## **5.2. La regla de inembargabilidad del numeral 1 del artículo 594 del Código General del Proceso no es aplicable a la totalidad de los recursos de las Empresas Sociales del Estado:**

Sobre la inembargabilidad de los recursos públicos, el numeral 1 del artículo 594 del Código General del Proceso dispone:

“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 participación, regalías y recursos de la seguridad social.

Obsérvese, que el artículo 1º de la norma antes citada sostiene la inembargabilidad del presupuesto general de la nación y de los presupuestos territoriales (Departamento, Distritos y Municipios); sin embargo, no extiende esa protección a otras personas jurídicas públicas, dependencias u organismos que integran la Nación o los entes territoriales tales como Establecimientos Públicos, Empresas Industriales y Comerciales, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado, etc.<sup>14</sup>

Sumado a lo anterior, tenemos que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-593 del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), M.P. Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB, respecto al párrafo y los numerales 1 y 4 del artículo 594 del Código General del Proceso, expuso:

---

<sup>13</sup> Ver folio 16 del cuaderno principal.

<sup>14</sup> Extraído de RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. 5ª edición, Medellín, Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 2016, p. 598.

“Teniendo en cuenta lo anterior, y realizando una lectura sistemática de todo el párrafo, no se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. **Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos**, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. **Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena.** Una vez analizado en conjunto el contenido del párrafo no es posible concluir las hipótesis que de éste deriva el actor.” (Negrillas por fuera del texto original)

En el caso concreto, tenemos que conforme al artículo 194 de la ley 100 de 1993<sup>15</sup> y el artículo 1 del decreto No 1876 de 1994<sup>16</sup>, la Empresa Social del Estado – Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras – Sucre, en una entidad descentralizada por servicios, con personería jurídica distinta a la del municipio de Galeras (Sucre), por lo que su presupuesto no estaría cobijado en su totalidad por el principio de la inembargabilidad.

### **5.3- Los ingresos brutos de la Empresas Sociales del Estado son embargables hasta en una tercera parte:**

El numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso, excepciona la regla general de inembargabilidad de los recursos públicos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES. Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

---

<sup>15</sup> Al respecto, el artículo 194 de la ley 100 de 1993 dispone: “**Artículo 194. Naturaleza.** La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.”

<sup>16</sup> Al respecto, el artículo 1 del decreto No 1876 de 1994 dice: “**Artículo 1º.- Naturaleza jurídica.** Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley o por las asambleas o concejos.”

(...)

3. Los bienes de uso público y los destinados a un servicio público **cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden**, o por medio de concesionario de estas; **pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje. (...)**

(Negrillas por fuera del texto original)

Nótese que la regla en mención, permite el embargo de hasta una tercera parte de los ingresos brutos que obtenga una entidad descentralizada de cualquier orden por la prestación de sus servicios.

Tal como se planteó en líneas anteriores, conforme al artículo 194 de la ley 100 de 1993 y el artículo 1 del decreto No 1876 de 1994, la Empresa Social del Estado – Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras – Sucre, en una entidad descentralizada por servicios, con personería jurídica distinta a la del municipio de Galeras (Sucre), razón por la cual, en aplicación del artículo 594-3 del C.G. del P., le es embargable hasta una tercera parte de los ingresos brutos que obtenga de la prestación de sus servicios.

#### **5.4- Las medidas cautelares que se decretaran no recaerán sobre los recursos de la salud:**

Cuando las Empresas Sociales del Estado – ESE- prestan sus servicios médicos a las EPS, Nación, entes territoriales u otras entidades públicas o privadas, el dinero que recauda de ello, independientemente de su fuente, ingresa en su presupuesto como recursos propios, que son disponibles para la entidad y que pueden ser usados para el pago de gastos de funcionamiento, de inversión u otros.

Es decir, una vez las EPS o cualquier entidad pública, mixta o privada pague a las IPS (entre ellas las ESE) los servicios por estas prestados, dichos recursos dejan de pertenecer al sistema de salud, y pasan a integrar el patrimonio propio de la respectiva IPS, dentro de la cuales, también encontramos a las Empresas Sociales del Estado.

Tan cierto es lo anterior, que el Decreto 050 de 2003 “*Por el cual se adoptan unas medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del régimen subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*”,

que en su artículo 8 se habla de la inembargabilidad de dichos recursos, delimita su ámbito de aplicación en los siguientes términos:

“Artículo 1°. Objeto y campo de aplicación. El presente decreto tiene por objeto regular el flujo financiero de los recursos del Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud, **desde el origen de cada una de las fuentes que lo financian hasta su pago** y aplicación para garantizar el acceso efectivo de la población a los servicios de salud y otros aspectos relacionados con el manejo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Sus disposiciones se aplican a cualquier persona natural o jurídica responsable de la generación, presupuestación, recaudo, giro, administración, custodia o protección y aplicación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.”  
(Negrillas por fuera del texto original)

Por su parte, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-262 de 2013 dijo:

“En primer lugar, la Corte ha reconocido que es legítimo desde el punto de vista constitucional que los particulares que participan en el sistema de salud sean recompensados por los gastos de administración en los que incurren y perciban una utilidad razonable<sup>17</sup>, pero que la consecución de esa retribución no puede afectar el derecho fundamental de los usuarios a un servicio de calidad, oportuno y eficiente. Tal interpretación es acorde con la protección de la libertad de empresa y del derecho de propiedad de las EPS.

Dicho beneficio económico –utilidad-, por su propia naturaleza, hace parte de los recursos propios de la EPS y, en consecuencia, es de libre destinación. En este contexto deben ser leídas particularmente las sentencias C-828 de 2001, C-1040 de 2003 y C-824 de 2004, es decir, si bien es cierto la UPC se origina en recursos parafiscales y su finalidad principal es pagar el aseguramiento del POS a cargo de las EPS y sus gastos de administración, la remuneración incluye un margen de utilidad que es propiedad de las EPS. No obstante, la Corte debe precisar que si el porcentaje de los gastos de administración genera excedentes, significa que la fijación de la UPC, que corresponde a los órganos rectores de la seguridad social<sup>18</sup>, fue realizada con base en información desactualizada o no fiable, siendo

---

<sup>17</sup> Nota al pie del texto original. Ver las sentencias SU-480 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>18</sup> Nota al pie del texto original. De hecho la anterior CRES venía tomando en cuenta un margen de utilidad para las EPS al calcular la UPC. En ese sentido, en el estudio técnico elaborado por la Universidad Nacional que sirvió a la CRES para fijar el valor de la UPC de 2011, se indica que debe tenerse en cuenta para calcular la UPC, además de los costos promedio de garantía del POS y los gastos de administración, la utilidad de la EPS; con base en esos criterios efectivamente la CRES calculó la UPC de ese año. El informe indica al respecto: “En consecuencia, aunque existe una relación entre la UPC y el costo del plan de beneficios no se trata de una equivalencia, y la utilidad del negocio

responsabilidad de las entidades estatales que efectuaron el cálculo, evitar que los dineros de la salud entren, sin justificación suficiente, como recursos propios, a las arcas de las EPS a través de dicho rubro.

En segundo lugar, la destinación específica de los recursos parafiscales de la seguridad social ha sido entendida de manera amplia por esta Corporación, en el sentido que comprende, entre otros aspectos, la financiación parcial de las funciones de vigilancia y control que desarrolla la Superintendencia Nacional de Salud<sup>19</sup> y los gastos administrativos de las EPS<sup>20</sup>. Estas actividades tienen en común el ser necesarias para el adecuado y eficiente funcionamiento del SGSSS”.

Así las cosas, es totalmente posible que una medida cautelar sea materializada sobre los recursos de la E.S.E. Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre, cuando estos se obtengan de la venta de sus servicios.

No desconoce el juzgado que el servicio que presta la ESE es de salud y que como tal es un servicio público esencial, por eso, se señalará como límite del embargo *hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje*. Es decir, solo se permitirá el embargo hasta la tercera parte y con ello deja a salvo que la mayor parte de los recursos sean reinvertidos en el mismo servicio médico, para efectos de evitar su paralización o interrupción.

Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que la medida cautelar que se decretará en este auto recaen sobre recursos de la salud, debemos tener presente que si bien el artículo 25 de la ley 1751 de 2015 le da el carácter de inembargables<sup>21</sup>, no es

---

del asegurador depende de la sumatoria de todos los factores señalados. Así, es función del regulador, explícita o implícita, aprobar anualmente una UPC que tenga cuenta de la posibilidad de utilidad por parte de los aseguradores contemplados todos los ingresos y gastos derivados de la operación del aseguramiento, al menos mientras no se defina, como en el régimen subsidiado, un margen fijo de administración y utilidad sobre el costo de la prima bruta.” Cfr. Universidad Nacional de Colombia, facultades de Ciencias Económicas y Medicina. “Informe de cálculo de la Unidad de Pago por Capitación”. Luego agrega: “Con esta perspectiva la UPC debe ser entendida como la sumatoria entre la prima pura obtenida a través del cálculo de la frecuencia por los costos en la utilización de servicios y el valor resultante de considerar otros componentes como otros ingresos y gastos operacionales, los gastos operacionales y los gastos correspondientes a administración, ventas y utilidades.” Bogotá, marzo de 2011. Disponible en [http://www.cres.gov.co/Portals/0/acuerdos2010/UPC%202011%20marzo%202015\\_U%20Nala19.pdf](http://www.cres.gov.co/Portals/0/acuerdos2010/UPC%202011%20marzo%202015_U%20Nala19.pdf) P.p 24 y 29. Ver acuerdo 030 de 2011 de la CRES.

<sup>19</sup> Nota al pie del texto original. Ver sentencia C-731 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>20</sup> Nota al pie del texto original. Ver sentencias C-1489 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-824 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>21</sup> Al respecto, el artículo 25 de la ley 1751 de 2015 dice: “ **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.” (Negrillas por fuera del texto original)

menos cierto que la Corte Constitucional Colombiana, al ejercer el control previo de constitucionalidad sobre esta norma, en la *ratio decidendi* de la sentencia C-313 del veintinueve (29) de mayo de 2014 expuso:

**“El artículo 25 del Proyecto de Ley hace referencia al tratamiento de los recursos que financian la salud, a los cuales dota de las siguientes características: i) son públicos, ii) son inembargables, iii) tienen destinación específica y, por ende, no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente.**

De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional con lo cual, se controla el uso que a los recursos de la salud den los diferentes actores del sistema. **La Corte tampoco encontró razones que pusieran en tela de juicio la constitucionalidad de la inembargabilidad de tales recursos, sin embargo, se observó que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y, por ende, no tiene carácter absoluto, debiendo entonces atenderse al momento de la aplicación del precepto, lo sentado por la jurisprudencia en materia de excepciones al mandato que excluye respecto de los caudales de la salud la medida cautelar.”** (Negrillas por fuera del texto original)

Nótese que, a pesar que el artículo 25 de la ley 1751 de 2015, le dio el carácter de inembargable a los recursos de la salud, la Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014, reiteró que la misma no es una regla, sino un principio relativo, que admite las excepciones desarrolladas por su jurisprudencia para el pago de acreencias laborales, cumplimiento de providencias judiciales y el cumplimiento de títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

En *conclusión*, la solicitud de medidas cautelares de embargo de la tercera parte de los dineros que mensualmente le giran las EPS-S, COMFASUCRE, CAJA COPI ATLANTICO, SALUD VIDA, NUEVA EPS-S, COMPARTA, MUTUAL SER, a la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE, y de la tercera parte de los dineros que posea la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE, ante el banco Colpatria y Bancolombia de la ciudad de Sincelejo – Sucre, por concepto de los pagos que realiza la **Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social ADRES** derivados de los giros directos autorizados por la demandada a las EPS-s, COMFASUCRE, CAJA COPI ATLANTICO, SALUD VIDA, NUEVA EPS-S,

**COMPARTA, MUTUAL SER** por la prestación de los servicios de salud a la población de régimen subsidiado y contributivo, serán decretadas por las siguientes razones:

1- Las medidas cautelares decretadas no recaen sobre los recursos de la salud, sino sobre los recursos propios de la ESE - Centro De Salud Inmaculada Concepción De Galeras – Sucre en la tercera parte permitida por la ley.

2. Se está embargando una tercera parte de los ingresos brutos obtenidos por la ESE - Centro De Salud Inmaculada Concepción De Galeras – Sucre por la prestación de sus servicios, lo cual es jurídicamente posible a la luz de la excepción a la inembargabilidad prevista en el numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso.

3) La regla de inembargabilidad del numeral 1 del artículo 594 del Código General del Proceso no es aplicable a la totalidad de los recursos de las Empresas Sociales del Estado.

4) Sin en gracia de discusión se aceptara la inembargabilidad de los anteriores recursos, aun así, es procedente este embargo, porque se están cobrando acreencias laborales y solicitando el cumplimiento de providencias judiciales, concurriendo así, dos de las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al principio de inembargabilidad de los recursos públicos.

Ahora bien, en lo que respecta a la solicitud de embargo de la tercera parte de los dineros que el Municipio de Galeras – Sucre, vaya a girar a la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE, con destino al plan de gestión integral de residuos sólidos PGIRS, con los cuales se firmó un convenio interadministrativo entre la demandada y el municipio de Galeras – Sucre, para emprender el plan de saneamiento fiscal; será negada porque dichos dineros no hacen parte de los recursos propios de la E.S.E. Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre, es decir, los mismos no son producto de la prestación de sus servicios como entidad operadora de servicios médicos, dichos recursos provienen del Municipio de Galeras-Sucre, a través de un convenio suscitado entre la entidad territorial y la ESE para la salvaguardar el funcionamiento de la misma<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Dentro del proceso no se observa prueba del convenio celebrado entre el Municipio de Galeras-Sucre y la ESE Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras, lo anterior fue manifestado por la parte ejecutante. Folio 690.

Es decir, al no pertenecer dichos recursos al patrimonio de la ESE demandada, los mismos no pueden servir como prenda general de sus acreedores.

Finalmente, de conformidad con el numeral 10 del artículo 593 del Código General del Proceso, las medidas cautelares ordenadas en esta providencia, se limitaran en la cuantía de **Setecientos Setenta y Ocho Millones Doscientos Treinta y Nueve Mil Doscientos Setenta y Cuatro Pesos (\$778.239.274)** .

En consecuencia, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo,

### **RESUELVE:**

**1º. Decretar** las siguientes medidas cautelares, señalándose que se está frente a las excepciones delineadas por la Corte Constitucional que permite el embargo de recursos que por disposición legal son inembargables:

- Ordénese el embargo y retención de la tercera parte de los dineros que la EPS-S, COMFASUCRE, CAJA COPI ATLANTICO, SALUD VIDA, NUEVA EPS-S, COMPARTA, MUTUAL SER le pagan mensualmente a la ESE – CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE – NIT 823.001.901-1 por la venta de servicios que les presta la entidad demandada, derivados de los contratos del régimen subsidiado y contributivo.

Por secretaría **oficiése** al tesorero de la ESE - CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE – NIT 823.001.901-1, o a quien haga sus veces, para que den cumplimiento a esta orden judicial de embargo.

- Ordénese el embargo y retención de la tercera parte de los dineros pertenecientes a la ESE – CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE – NIT 823.001.901-1 que se encuentren consignados en el Banco Colpatria y Bancolombia de la ciudad de Sincelejo – Sucre, por concepto de los pagos que realiza la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, derivados de los giros directos autorizados por la ESE – CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE a las EPS-S, COMFASUCRE, CAJA COPI ATLANTICO, SALUD VIDA, NUEVA EPS – S, COMPARTA, MUTUAL SER por la prestación de los servicios de salud hechos por la entidad demandada a la población del régimen subsidiado y contributivo de salud.

Por secretaría, **oficiese** a los Gerentes del Banco Colpatria y Bancolombia de la ciudad de Sincelejo para den cumplimiento a este orden judicial de embargo.

Limitar las medidas de embargo decretadas, así:

- o No podrá retenerse más de la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio.
- o La medida cautelar solo recaerán sobre los recursos que obtiene la E.S.E. Centro de Salud Inmaculada Concepción de Galeras-Sucre, por la venta de servicios.

**2º** Por secretaría **comuníquese** esta decisión a las entidades correspondientes en la forma indicada en el artículo 4 del Acuerdo 1676 de 2002 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Adviértase a las entidades oficiadas que con el recibo de la comunicación queda consumado el embargo y que las sumas retenidas deberán consignarse en la Cuenta de Depósitos Judiciales de este despacho dentro de los tres (3) días siguientes.

**3º** limitase esta medida cautelar en la cuantía de **Setecientos Setenta y Ocho Millones Doscientos Treinta y Nueve Mil Doscientos Setenta y Cuatro Pesos (\$778.239.274)** acorde con lo reglado por el numeral 10 del artículo 593 del Código General del Proceso.

**4º Negar** la medida cautelar de embargo solicitada por la parte ejecutante sobre la tercera parte de los dineros que el Municipio de Galeras – Sucre, vaya a girar a la ESE CENTRO DE SALUD INMACULADA CONCEPCIÓN DE GALERAS – SUCRE, con destino al plan de gestión integral de residuos sólidos PGIRS, con los cuales se firmó un convenio interadministrativo entre la demandada y el municipio de Galeras – Sucre, para emprender el plan de saneamiento fiscal, conforme lo expuesto en las consideraciones de esta providencia.

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

  
**CARLOS MARIO DE LA ESPRIELLA OYOLA**  
Juez