



JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO-SUCRE

Sincelejo, veintinueve (29) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Radicado N°: 70001-33-33-001-2018-00143-00

Ejecutante: Nivis Acosta Amaya

Ejecutado: E.S.E. Centro de Salud del Roble -Sucre

Proceso: Ejecutivo

1- Asunto a resolver:

Procede el despacho a resolver una solicitud de levantamiento de medida cautelar presentada por el Gerente de la ESE Centro de Salud el Roble y otras solicitudes presentadas por el apoderado judicial de la parte ejecutante.

2- Antecedentes:

Mediante auto del cinco (5) de marzo de 2019, este despacho, con fundamento en las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al principio de inembargabilidad de los recursos públicos y en el numeral 3 del artículo 594 del Código General del Proceso, decretó las siguientes medidas cautelares de embargo:

“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:

A) El embargo y retención de **hasta una tercera parte** de los dineros de propiedad de la **ESE Centro de Salud del Roble – Sucre – NIT. 900205773-0**, que se hayan consignado o consignent a su favor **por la venta de sus servicios**, en las cuentas corrientes, de ahorros o CDT que se encuentren abiertas o constituidas en las siguientes entidades bancarias: **Banco de Bogotá, Banco Agrario, Bancolombia, Banco BBVA, Banco Popular, Banco de Occidente, Banco AV Villas.**

Por secretaría, **oficiese** a los Gerentes de las mencionadas entidades bancarias, para que procedan a dar cumplimiento a esta orden de embargo.

B) El embargo y retención de **hasta una tercera parte** de los dineros de propiedad de la **ESE Centro de Salud del Roble – Sucre – NIT. 900205773-0**, que se hayan consignado o consignen a su favor **por la venta de sus servicios**, en las cuentas corrientes, de ahorros o CDT que se encuentren abiertas o constituidas en el Banco Pichincha de la ciudad de Montería.

Por secretaría, **oficiese** al Gerente del Banco Pichincha de la ciudad de Montería, para que proceda a dar cumplimiento a esta orden de embargo.

C) El embargo y retención **de hasta una tercera parte** de los dineros que por concepto de **venta de servicios**, le adeuda la EPS COMFASUCRE, la EPS SALUD VIDA y LA ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, a la demandada ESE CENTRO DE SALUD EL ROBLE.

Por secretaría **oficiese** al tesorero de la ESE - CENTRO DE SALUD DEL ROBLE – SUCRE, o a quien haga sus veces, para que una vez reciban el pago de lo adeudado por concepto de prestación de servicios de la EPS COMFASUCRE, la EPS SALUD VIDA y LA ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, den cumplimiento a esta orden judicial de embargo.

Las medidas cautelares de embargo decretadas, se limitan así:

- No podrá retenerse más de la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio.
- La medida cautelar solo recaerán sobre los recursos que obtiene la E.S.E. Centro de Salud del Roble-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 **Nueve Millones Quinientos Cincuenta Y Siete Mil Ochenta y Ocho Pesos (\$9.557.088)**. acorde con lo reglado por el numeral 10 del artículo 593 del Código General del Proceso.”

Mediante oficio radicado en este despacho el día 22 de julio de 2019 (fls.76-80), la Gerente del Centro de Salud el Roble, luego de hacer unas consideraciones jurídicas manifestó:

“Por lo anteriormente expuesto señor juez, consideramos que esa medida cautelar decretada por usted, no se le puede dar cumplimiento, toda vez que las cuentas de esta entidad se enmarcan dentro de lo establecido en el primer inciso del artículo 91 de la ley 715 de 2001, por lo tanto no se puede acceder a dicha invocación.”

Ante la respuesta del Gerente de la ESE demandada, este despacho, mediante auto del veinte (20) de febrero de 2020, confirmó y ratificó la procedencia de las medidas cautelares de embargo decretadas por este despacho mediante auto del cinco (5) de marzo de 2019.

Mediante memorial dirigido al juzgado el día 31 de julio de 2020, el Gerente de la ESE demandada solicitó el levantamiento de la medida cautelar de embargo de los recursos que reposan en las cuentas de ahorro y corrientes de la ESE Municipal del Roble, aduciendo que los mismos gozan de inembargabilidad, con fundamento en los siguientes argumentos:

“La Ley 1751 de 2015, estatutaria en materia de salud, al tenor de su artículo 25 establece que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, cuentan con una destinación específica y no pueden ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente. Ahora bien, la Corte Constitucional en la Sentencia C 313 de 2014, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 209 de 2013 Senado y 267 de 2013 Cámara "por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones" y específicamente, respecto del mencionado artículo 25, entre otros, estableció que la prescripción que blinda frente al embargo a los recursos de la salud, no tiene reparos, como quiera que ella se aviene con el destino social de dichos caudales y contribuye a realizar las metas de protección del derecho fundamental.” Igualmente estableció que para el evento en que la regla que estipula la inembargabilidad, choque con otros mandatos, habrá lugar a la aplicación de las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar. En ese sentido, dispuso que la aplicación del enunciado de la inembargabilidad deberá estar en consonancia con lo que ha definido en la jurisprudencia. Particularmente, trajo allí a colación la Sentencia e 1154 de 2008...”

Por su parte, el apoderado judicial de la parte ejecutante, mediante memorial radicado en este despacho el día 20 de abril de 2021, solicitó que se ratificaran las

medidas cautelares dadas a BANCO PICHINCHA DE LA CIUDAD DE MONTERÍA, BANCOLOMBIA y BANCO AGRARIO DE COLOMBIA.

5- CONSIDERACIONES SOBRE LA SOLICITUD DE LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO. :

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 adopte¹.

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 el principio de inembargabilidad de los recursos públicos 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.²
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.³

¹ 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)

² 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”.

³ 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 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.

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.⁴

Esta postura fue reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014⁵ así:

“5.2.24.3. Consideraciones de la Corte sobre el artículo 25⁶

“(…) 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”*. Para la Sala, la prescripción que blinda frente al embargo a los 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)”.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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”.

⁷ Nota al pie del texto original. Cfr. Sentencia C-263 de 1994.

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.”

En igual sentido, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al referirse a las excepciones al principio de inembargabilidad expuso:

“Además la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, recogió la línea jurisprudencial sobre el sustento constitucional del beneficio de inembargabilidad, y estableció tres excepciones al mismo, a saber:

- i) La necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas,
- ii) El pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias, y
- iii) Los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Estas excepciones también operan con respecto a los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados aquellos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)

En una cualquiera de estas circunstancias puede el funcionario disponer el decreto de embargos sobre recursos protegidos por el beneficio de inembargabilidad, cumpliendo con la carga argumentativa de señalar por qué para el caso particular, la obligación en litigio u objeto de cobro, queda comprendida dentro de las excepciones a la inembargabilidad trazadas por la ley y por el precedente constitucional.⁸”

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*⁹ 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:

⁸ Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. “Recomendaciones a los Municipios de 4ª, 5ª Y 6ª categoría sobre la aplicación del parágrafo del Artículo 594 Del Código General Del Proceso”, pp.15-16.

⁹ 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**”

1- El título ejecutivo base de recaudo es la sentencia proferida el 30 de mayo de 2014 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Sincelejo¹⁰, la cual se encuentra debidamente ejecutoriada desde el día 25 de junio de 2014.¹¹

2- Mediante la mencionada providencia judicial se reconoció un crédito de naturaleza laboral a favor de la actora¹².

Por ello, en el auto que decretó las medidas cautelares de embargo, este Juzgado consideró procedente aplicar las dos excepciones en mención al principio de inembargabilidad de los recursos pertenecientes a la E.S.E. Centro de Salud del Roble-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, razón por la cual, las medidas cautelares decretadas se ratificarán.

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

¹⁰ Ver folios: 6-19.

¹¹ Ver folio 19 – reverso.

¹² Ver folios 17-19.

y Comerciales, Sociedades de Economía Mixta, Empresas Sociales del Estado, etc.¹³

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:

“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 1993¹⁴ y el artículo 1 del decreto No 1876 de 1994¹⁵, la Empresa Social del Estado – Centro de Salud del Roble – Sucre, en una entidad descentralizada por servicios, con personería jurídica distinta a la del municipio del Roble (Sucre), por lo que su presupuesto no estaría cobijado en su totalidad por el principio de la inembargabilidad.

¹³ Extraído de RODRIGUEZ TAMAYO, Mauricio Fernando. *La acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa*. 5ª edición, Medellín, Librería Jurídica Sánchez R Ltda., 2016, p. 598.

¹⁴ 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.”

¹⁵ 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.”

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:

(...)

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 del Roble – Sucre, en una entidad descentralizada por servicios, con personería jurídica distinta a la del municipio del Roble (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 decretaron recayeron sobre recursos propios de la ESE – Centro de Salud del Roble – Sucre:

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)

Así las cosas, es totalmente posible que una medida cautelar sea materializada sobre los recursos de la E.S.E. Centro de Salud del Roble-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, en el auto del cinco (5) de marzo de 2019 se señaló 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 decretó en el auto del cinco (5) de marzo de 2019 recayó 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 inembargables¹⁶, no es 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*, las órdenes de embargo dadas en el auto del cinco (5) de marzo de 2019 serán ratificadas 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 del Roble – Sucre en la tercera

¹⁶ 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)

parte permitida por la ley.

2. Se está embargando una tercera parte de los ingresos brutos obtenidos por la ESE – Centro de Salud del Roble – 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.

Por lo anterior, el despacho negará la solicitud de levantamiento de medida cautelar de embargo presentada por la ESE demandada.

6. CONSIDERACIONES SOBRE LAS SOLICITUDES DE RATIFICACIÓN DE EMBARGO PRESENTADA POR LA PARTE EJECUTANTE:

Por su parte, el apoderado judicial de la parte ejecutante, mediante memorial radicado en este despacho el día 20 de abril de 2021, solicitó que se ratificaran las medidas cautelares dadas a BANCO PICHINCHA DE LA CIUDAD DE MONTERÍA, BANCOLOMBIA y BANCO AGRARIO DE COLOMBIA.

En lo que respecta a BANCOLOMBIA, se observa que ésta entidad bancaria manifestó su imposibilidad de proceder con lo ordenado, debido a que el Banco no está en la capacidad de determinar qué porcentaje de los recursos que se manejan en las cuentas del demandado E.S.E. CENTRO DE SALUD EL ROBLE corresponden a ingresos por venta de servicios.

Ante lo anterior, este despacho, en uso del poder de ordenación e instrucción previsto en el artículo 43-4 del Código General del Proceso¹⁷, mediante auto del 20 de febrero de 2020, le ordenó a la Gerente de la ESE – Centro de Salud del Roble, para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, informara al despacho, con copia a BANCOLOMBIA, sobre el tipo y número de las cuentas en las que la entidad ejecutada recibe recursos por la prestación de servicios, para que sobre las mismas sea aplicada la orden de embargo decretada en el auto del 5 de marzo de 2019.

Al revisarse el expediente, no se observan respuestas por parte de la Gerencia de la ESE demandada a través de la cual suministren dicha información, por lo que se le hará un segundo requerimiento.

Ahora bien, en el oficio radicado en este despacho el día 27 de junio de 2019, BANCOLOMBIA también informa que la cuenta corriente No 11167457013 se encuentra identificada como inembargable según constancia que adjunta, en la cual, el Tesorero General de la ESE demandada certifica:

“Que los dineros recibidos en la Cuenta Corriente Numero 111-6745-7013, denominada SGP EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CENTRO DEL SALUD EL ROBLE, provienen del sistema de seguridad social y del sistema general de participación SGP y recursos del presupuesto General de la Nación y recursos parafiscales provenientes del fondo de solidaridad y garantías FOSYGA, destinados a la prestación de servicios de salud, por lo cual son de carácter inembargables de acuerdo a las disposiciones legales.

Los recursos son girados directamente por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a la E.S.E. Centro de Salud El Roble”

Según dicha certificación, se observa que los recursos que llegan a la cuenta corriente No 111-6745-7013 de BANCOLOMBIA, son girados por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, respecto a lo cual, en estos momentos no se

¹⁷ Al respecto, el artículo 43-4 del Código General del Proceso, establece: “**ARTÍCULO 43. PODERES DE ORDENACIÓN E INSTRUCCIÓN.** El juez tendrá los siguientes poderes de ordenación e instrucción: “4. Exigir a las autoridades o a los particulares la información que, no obstante haber sido solicitada por el interesado, no le haya sido suministrada, siempre que sea relevante para los fines del proceso. El juez también hará uso de este poder para identificar y ubicar los bienes del ejecutado.”

tiene certeza si dentro de los conceptos que ahí se mencionan, se encuentra ingresos por venta de servicios.

Por lo anterior, para poder establecer si la orden de embargo decretada en el auto del 5 de marzo de 2019, abarcaba parte de los recursos que se manejan en la cuenta corriente No 111-6745-7013 de BANCOLOMBIA, este despacho, mediante auto del 20 de febrero de 2020, ordenó oficiar a la Gerente de la ESE – Centro de Salud del Roble – Sucre, para que informara si en dicha cuenta se reciben recursos por la prestación de servicios, la cual, hasta la fecha, tampoco ha sido proporcionada, razón por la que, se hará un segundo requerimiento en dicho sentido.

Por último, en lo que respecta al BANCO PICHINCHA DE LA CIUDAD DE MONTERÍA, se requerirá por segunda vez para que se pronuncie sobre el oficio No Of.-JA001-0258-8 (2018 00143)-19 E del 12 de marzo de 2019.

En lo que atañe al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, se advierte que, pese que la Secretaría del Despacho libró el oficio correspondiente y éste fue retirado por el apoderado judicial de la parte ejecutante, no se observa en el expediente la constancia de recibido por parte de esta entidad bancaria; respecto a lo cual, se requerirá al apoderado de la parte ejecutante para que allegue la constancia de recibido de dicho oficio por parte del Banco Agrario de Colombia.

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

RESUELVE:

1º. Negar la solicitud de desembargo presentada por el Gerente de la ESE – Centro de Salud del Roble, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia judicial. En consecuencia, **confirmar y ratificar por segunda vez** la procedencia de las medidas cautelares de embargo decretadas por este despacho mediante auto del cinco (5) de marzo de 2019.

2º. Requerir por segunda vez al señor Tesorero de la ESE – Centro de Salud del Roble – Sucre, para que dé cumplimiento a la orden de *“embargo y retención de hasta una tercera parte de los dineros que por concepto de venta de servicios, le adeuda la EPS COMFASUCRE, la EPS SALUD VIDA y LA ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES, a la demandada ESE CENTRO DE SALUD EL*

ROBLE”, decretada en el auto del 5 de marzo de 2019, cada vez que dichos recursos ingresen al patrimonio de la ESE – Centro de Salud del Roble – Sucre, hasta llegar al límite de **Nueve Millones Quinientos Cincuenta y Siete Mil Ochenta y Ocho Pesos (\$9.557.088)**.

Por secretaría **librese** el oficio correspondiente, al cual deberá adjuntarse copia del presente auto.

3º. Ordenar por segunda vez al Gerente de la ESE – Centro de Salud del Roble, para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, informe a este despacho, con copia a BANCOLOMBIA, sobre el tipo y numero de las cuentas en las que la entidad ejecutada recibe recursos por la prestación de servicios, para que sobre las mismas sea aplicada la orden de embargo decretada en el auto del 5 de marzo de 2019.

Por secretaría **librese** el oficio correspondiente, al cual deberá adjuntarse copia del presente auto.

4º. Ordenar por segunda vez al Gerente de la ESE – Centro de Salud del Roble, para que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, informe a este despacho, con copia a BANCOLOMBIA, si en la cuenta corriente No 111-6745-7013 de BANCOLOMBIA, la entidad demandada recibe recursos por la venta de servicios.

Por secretaría **librense** los oficios correspondientes.

5º. Informar a BANCOLOMBIA que, una vez se tenga certeza sobre el tipo y número de las cuentas en las que la ESE – Centro de Salud del Roble recibe recursos por la venta de servicios se le estará informando para que sobre las mismas aplique la orden de embargo dada en el auto del 5 de marzo de 2019, en las proporciones y limitaciones dadas en la mencionada providencia judicial.

Por secretaría **librese** el oficio correspondiente.

6º. Informar a BANCOLOMBIA que, una vez se tenga certeza si en la cuenta corriente No 111-6745-7013 de BANCOLOMBIA, la entidad demandada recibe o no recursos por la venta de servicios, se decidirá sobre la ratificación o no de la orden embargo sobre dicha cuenta.

Por secretaría **librese** el oficio correspondiente.

7º. Requerir por segunda vez al Gerente del Banco Pichincha de la ciudad de Montería, para que se pronuncie sobre el oficio No Of.-JA001-0258-8 (2018 00143)-19 E del 12 de marzo de 2019.

Por secretaría **librese** el oficio correspondiente, al que se deberá anexar copia del obrante a folio 89 del expediente y copia del presente auto.

8º. Requerir al apoderado judicial de la parte ejecutante para que allegue a este despacho, la constancia de haber radicado ante el Banco Agrario de Colombia, el oficio de embargo No Of.-JA001-0258-1 (2018 00143)-19 E del 12 de marzo de 2019.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

**CARLOS MARIO DE LA ESPRIELLA OYOLA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE SINCELEJO**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
**872c78a2960eacc776931d3e9eed5296a555ad23720c81eb62eea47a
66e09229**

Documento generado en 29/06/2021 01:30:52 p. m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**