



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

Sincelejo, diez (10) de marzo de dos mil veintidós (2022).

Radicado N°: 70001-33-33-001-2015-00065-00

Ejecutante: Sandra Herazo Alfaro

Ejecutado: Hospital Local de San Benito Abad -Sucre

Medio de Control: Ejecutivo

Asunto: Niega solicitud de levantamiento de medida cautelar – ratifica medida cautelar – ordena constituir depósitos judiciales.

1. Antecedentes:

Mediante auto del doce (12) de noviembre de 2021, este despacho decretó, entre otras, las siguientes medidas cautelares de embargo:

“(…)

B) Decretar el embargo y retención de **hasta una tercera parte** de los dineros de propiedad de la **ESE Hospital Local de San Benito Abad – Sucre – NIT. 823.0002.356-1**, que se hayan consignado o consignent a su favor **por la venta de sus servicios** en sus cuentas de ahorro, corrientes y CDTS en las siguientes entidades bancarias: BANCO AGRARIO del municipio San Benito Abad -Sucre, y las que tenga en el BANCO AGRARIO, BANCO BBVA, BANCO DE BOGOTÁ, BANCO POPULAR, BANCO AV VILLAS, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO COLPATRIA, BANCO CAJA SOCIAL, BANCO DAVIVIENDA, BANCOOMEVA del municipio de Sincelejo Sucre, **siempre dichos recursos no hayan sido objeto de retenciones o deducciones en cuantía igual o superior a la totalidad de su tercera parte, por virtud de embargos decretados en este u otros procesos ejecutivos que estén aplicando en la fuente.**

Por secretaría, librar los oficios correspondientes, a los cuales se le anexará copia del presente auto, y advirtiéndole que esta medida cautelar se decretó con fundamento en las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos. (…)

En dicha providencia judicial, se aclaró que las medidas cautelares de embargos decretados, 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. Hospital Local de San Benito Abad - Sucre, por la venta de servicios.

En respuesta a lo anterior, el Banco de Bogotá, mediante oficio del 14 de febrero de 2022, manifestó lo siguiente:

“Dando alcance al comunicado 20211126634433 del 20 de diciembre de 2021, le informamos que hemos congelado la suma de \$28.245.000 de la cuenta de Ahorros No 341162881, \$8.044.140 de la cuenta corriente No 341162873, \$346.000 de la cuenta de ahorros No 341168466. Correspondiente a la tercera parte de los saldos del cliente, completando la cuantía solicitada por su despacho. En cuanto a las sumas embargadas solo se pondrán a disposición del juzgado cuando cobre ejecutoria la sentencia o providencia le ponga fin al proceso que así lo ordene.”

Al enterarse de la ejecución de esta orden de embargo, la entidad demandada, mediante memorial remitido al correo institucional de este juzgado, solicitó el levantamiento de la medida cautelar, con fundamento en el siguiente argumento central:

(...) A solicitud del apoderado judicial de la señora SANDRA ISABEL HERAZO ALFARO, se libró por su despacho el Oficio No JA001-0145-5 (2015-00065-00)-21 de fecha 25 de Noviembre de 2021, que contiene la medida de embargo y retención de las sumas de dinero que posee el E.S.E. HOSPITAL LOCAL SAN BENITO ABAD , SUCRE., en las Cuentas de Ahorro y Corriente del BANCO DE BOGOTÁ, a NIVEL NACIONAL, que corresponde a aportes en salud pertenecientes **Fondo Nacional de Calamidades** y de ahora en adelante denominado Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, el cual fue creado con fines de interés público y asistencia social con el propósito de atender las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad. Como es el caso de la emergencia sanitaria que esta viviendo el país, como es la Vacunación COVID 19 , recursos enviados a la E.S.E. HOSPITAL LOCAL SAN BENITO ABAD, SUCRE, para cumplir con esas calamidades.

SEGUNDO. Además, el Decreto No 444 del 2020 creó el Fondo de Atención de Emergencia (FOME) como un fondo cuenta, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención de la salud y mitigar los efectos adversos generados por la pandemia del COVID – 19.

Con el objeto de financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia se creó la Subcuenta COVID – 19 como una parte del FOME, mediante decreto legislativo No 559 de 2020, para la mitigación de emergencias COVID – 19 protegiendo al sector humano de la salud.

La Subcuenta maneja a la fecha 5.3 billones de pesos que corresponden a tan solo el 13% del presupuesto FOME, el cual se ejecuta bajo la instrucción del Ministerio de Salud y Protección Social, para suplir las necesidades requeridas para la atención de la pandemia.

(...)

Con esas precisiones, es pertinente referirse al fundamento de la inembargabilidad aquí planteada, cuya base, como se dijo, es que los dineros que reposan en el Banco BOGOTÁ, son provenientes de un giro efectuado por el Ministerio de hacienda, al Departamento de Sucre, y este a su vez **E.S.E. HOSPITAL LOCAL SAN BENITO ABAD, SUCRE**, que deben ser ejecutados y destinados conforme las actividades contempladas en el esquema de la emergencia sanitaria con el objeto de atender las necesidades de recursos para la atención de la salud y mitigar los efectos adversos generados por la pandemia del COVID – 19.

Igualmente con el objeto de financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia se creó la Subcuenta COVID-19 como una parte del FOME, mediante decreto legislativo No 559 de 2020, para la mitigación de emergencias COVID- 19 protegiendo al sector humano de la salud.”

Así mismo, en su solicitud de levantamiento de medidas cautelares, la entidad accionada manifestó que, con fundamento en el numeral 1 del artículo 549 del Código General del Proceso, los recursos embargados tienen el carácter de inembargables.

Citó como fundamento un pronunciamiento del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo que, según la entidad demandada, resuelve un caso similar al que nos ocupa, que ordena revocar el auto de fecha 19 de mayo de 2016 proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé – Sucre y en su lugar decreta el levantamiento de una medida cautelar que se había decretado y ratificado sobre las cuentas que ESE ejecutada tenía en el Banco Pichincha, porque llevaba una

destinación específica que era la ejecución del proyecto de construcción del nuevo Hospital Local del Municipio de Galeras.

Insistió en el carácter inembargable de los recursos de la entidad demandada, citando como fundamento el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, artículos 9 y 194 de la ley 100 de 1993, artículo 123 del Decreto 111 de 1996, artículo 57 de la ley 715 de 2001, entre otras de similar naturaleza.

2- CONSIDERACIONES SOBRE LA SOLICITUD DE LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA CAUTELAR DE EMBARGO:

2.1. Sobre la pertenencia de los recursos que se encuentran embargados en las cuentas de ahorros y corrientes del Banco Bogotá:

Para solicitar el levantamiento de la medida cautelar de embargo, la entidad demandada aduce que las sumas de dinero que posee en las cuentas de ahorro y corriente del Banco de Bogotá a nivel nacional, corresponde a aportes en salud pertenecientes al Fondo Nacional de Calamidades, ahora denominado Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, que envía al Hospital Local de San Benito Abad – Sucre para atender la vacunación COVID 19.

Es decir que, con este argumento, la entidad demandada deja entrever que los recursos que se encuentran en dichas entidades bancarias le pertenecen al Fondo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres; sin embargo, tal aseveración, no fue probada, pues con la solicitud de levantamiento de medidas cautelares, no se aportó medio de convicción alguno que lo demostrara, incumpléndose de este modo con la carga de la prueba.

Sumado a lo anterior, se tiene que, al revisar las normas jurídicas que rigen la materia, se advierte que dichos recursos, son transferidos a las Instituciones Prestadoras de Salud – IPS - , entre ellas, las ESE u Hospitales, como contraprestación al servicio que estas prestan en el proceso de agendamiento y aplicación de vacunas contra el COVID 19.

En efecto, conforme al artículo 13 del decreto 109 del 29 de enero de 2021 *“Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID - 19 y se dictan otras disposiciones”* la gestión y aplicación de la vacunación contra el COVID 19, corresponde hacerla a los prestadores de servicios de salud identificados y enlistados por el Ministerio de Salud y la Protección Social.

Pero, *¿quién financia los costos de esa vacunación?* La respuesta a ese interrogante, es dada por el artículo 22 *ibídem*, que establece:

“ARTÍCULO 22. Recursos que financian los costos asociados a la aplicación de las vacunas contra el COVID - 19. Los costos asociados a la aplicación de las vacunas contra el COVID-19 se financiarán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME a través de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias- COVID19 del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

El pago correspondiente a las entidades señaladas en el presente capítulo se realizará a través de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19. (...)”
(Negritas por fuera del texto original)

Ahora bien, los servicios que se le reconocen a las Instituciones Prestadoras de Salud con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME son los costos asociados al agendamiento de las citas y a la aplicación de las vacunas contra el COVID 19¹, cuyo pago se efectúa en función de las dosis aplicadas durante el mes, previa validación de las entidades responsables del aseguramiento en salud, los administradores de los regímenes especiales y de excepción en salud, el Fondo Nacional de Salud de las PPL y las entidades territoriales departamentales y distritales², según sea el caso.

En ese sistema de pago, el párrafo del artículo 24 del citado decreto, establece que el Ministerio de Salud y Protección Social establecerá el procedimiento que se debe seguir para la validación, facturación y pago de los costos asociados al agendamiento y la aplicación de la vacuna, lo cual hizo a través de la resolución No 166 del 16 de febrero de 2021, modificada por la Resolución No 508 de 2021, la cual, en su artículo 3 dispuso:

ARTÍCULO 3º. METODOLOGÍA PARA DETERMINAR LOS VALORES A RECONOCER. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 508 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Adóptese el anexo técnico 1 “Metodología para determinar los valores a reconocer “Definición del valor para el reconocimiento del agendamiento y aplicación de la vacuna contra el SARS CoV2 [COVID 19] y la gestión de verificación, control y validación asociada” que hace parte integral de la presente

¹ República de Colombia. Decreto 109 de 2021 “Por el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID - 19 y se dictan otras disposiciones”, artículo 23.

² *Ibídem*, artículo 24.

resolución, **como la metodología que permite determinar los valores a reconocer por los servicios de agendamiento, aplicación, verificación, apoyo y validación que deba adelantarse por vacuna aplicada contra el COVID-19. (Negrillas por fuera del texto original)**

Como puede observarse, las Instituciones Prestadoras de Salud (ESE, Hospitales, etc.) que agendan y aplican vacunas contra el COVID – 19 , reciben un pago mensual por la prestación de dichos servicios, recursos que provienen del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME.

Por lo que, una vez, se recibe el pago mensual de los costos de las vacunas agendadas y aplicadas, los recursos dejan de pertenecer al Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, para ingresar al patrimonio de la Institución Prestadora de Salud correspondiente (ESE, Hospitales, etc.).

Lo anterior, es corroborado por el Ministerio de Salud, el cual, en el documento técnico titulado “PREGUNTAS Y RESPUESTAS FRECUENTES SOBRE EL USO DE RECURSOS DE LA SUBCUENTA DE SALUD PÚBLICA COLECTIVA, PARA FINANCIACIÓN DE ACCIONES DE SALUD PÚBLICA EN ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CORONAVIRUS (COVID-19)”, señala:

“Según el Decreto 109 de 2021, mediante el cual el Gobierno nacional adoptó el Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19, compete a los prestadores de servicios de salud garantizar la operación para el agendamiento y aplicación de la vacuna, por tanto, a las Entidades territoriales no les corresponde asumir la contratación de talento humano en salud para aplicar dicha vacuna¹ . Así mismo, **el Decreto en mención establece que tales actividades se financiarán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME** - por parte de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD-.

Dentro del valor que se va a reconocer a los prestadores de servicios de salud (IPS encargada de la vacunación) por los costos asociados al agendamiento de las citas y a la aplicación de las vacunas contra el COVID-19, se incluye el talento humano para el proceso de agendamiento y aplicación de la vacuna, el cual estará compuesto por un supervisor, un auxiliar de enfermería quien hará las veces de vacunador, un auxiliar de enfermería quien hará las veces de anotador y un digitador, quienes desempeñarán las actividades de conformidad con los Lineamientos Técnicos y Operativos para la Vacunación contra el COVID-19.

La Resolución 166 de 2021 fija los valores a reconocer a IPS por los costos asociados al agendamiento de las citas y a la aplicación de las vacunas contra el COVID-19 y cuando se implementa la estrategia de vacunación intramural, el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) reconoce un valor por el talento humano requerido para realizar la observación post-vacuna para identificar posibles reacciones alérgicas de tipo inmediato, incluida la anafilaxia, cuando las condiciones técnicas de la vacuna así lo requieran.

Por ello, las IPS contratadas por las Entidades responsables de pago para vacunar la población a su cargo, deberán disponer del recurso humano suficiente para la prestación de este servicio, bien sea a nivel intramural o extramural, según se requiera en función de las condiciones y particularidades de dispersión geográfica de cada territorio³.” (Negrillas por fuera del texto original)

A partir de lo anterior, se tiene que, en el caso que se analiza, una vez, el Hospital Local de San Benito Abad (Sucre) recibe el pago de los costos de agendamiento y aplicación de las vacunas contra el COVID 19, dichos recursos ingresan a su patrimonio, siendo entonces, destinatarios de la medida cautelar de embargo que se analiza.

5.2- El principio de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto:

En su solicitud de levantamiento de medidas cautelares, la entidad accionada también manifestó que, con fundamento en el numeral 1 del artículo 549 del Código General del Proceso, los recursos embargados tienen el carácter de inembargables.

Citó como fundamento un pronunciamiento del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo que, según la entidad demandada, resuelve un caso similar al que nos ocupa, que ordena revocar el auto de fecha 19 de mayo de 2016 proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé – Sucre y en su lugar decreta el levantamiento de una medida cautelar que se había decretado y ratificado sobre las cuentas que ESE ejecutada tenía en el Banco Pichincha, porque llevaba una destinación específica que era la ejecución del proyecto de construcción del nuevo Hospital Local del Municipio de Galeras.

³ República de Colombia. Ministerio de Salud. Documento Técnico: “preguntas y respuestas frecuentes sobre el uso de recursos de la subcuenta de salud pública colectiva, para financiación de acciones de salud pública en entidades territoriales, en el marco de la emergencia sanitaria por coronavirus (covid-19), p.3”

Insistió en el carácter inembargable de los recursos de la entidad demandada, citando como fundamento el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución Política, artículos 9 y 194 de la ley 100 de 1993, artículo 123 del Decreto 111 de 1996, artículo 57 de la ley 715 de 2001, entre otras de similar naturaleza.

Sobre el particular, se tiene que, 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 adopte⁴.

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.⁵
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.⁶

⁴ 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)

⁵ 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”.

⁶ 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

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.⁷

Esta postura fue reiterada por la Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014⁸ así:

“5.2.24.3. Consideraciones de la Corte sobre el artículo 25⁹

“(…) 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”*¹⁰. 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.

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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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”.

¹⁰ Nota al pie del texto original. *Cfr.* Sentencia C-263 de 1994.

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.”

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.¹¹”

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*

¹¹ 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.

*optimización*¹² 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 por este despacho el día 14 de junio de 2011, corregida mediante auto de fecha 30 de junio de 2011 proferido por esta unidad judicial, promovida por la demandante en contra de la E.S.E. Hospital Local de San Benito Abad – Sucre, la cual se encuentra debidamente ejecutoriada.

2- Mediante la mencionada providencia judicial se declaró la nulidad del acto administrativo sin fecha recibido el 02 de diciembre de 2008, mediante el cual se le niega a la accionante el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías en un Fondo Administrador de Cesantías, y se le ordenó a pagar a la E.S.E Hospital Local de San Benito Abad la sanción moratoria correspondiente, correspondiendo así a un crédito de naturaleza laboral.

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. Hospital Local de San Benito Abad - 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

¹² 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**”

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 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:

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.

“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 – Hospital Local de San Benito Abad, en una entidad descentralizada por servicios, con personería jurídica distinta a la del municipio de San Benito Abad (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

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.”

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 – Hospital Local de San Benito Abad – Sucre, en una entidad descentralizada por servicios, con personería jurídica distinta a la del municipio de San Benito Abad (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 – Hospital Local de San Benito Abad – 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. Hospital Local de San Benito Abad-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 doce (12) de noviembre de 2021 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 doce (12) de noviembre de 2021 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.

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)

En *conclusión*, las órdenes de embargo dadas en el auto del doce (12) de noviembre de 2021 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 – Hospital Local de San Benito Abad – Sucre en la tercera parte permitida por la ley.

2. Se está embargando una tercera parte de los ingresos brutos obtenidos por la ESE – Hospital Local de San Benito Abad (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, se ratificarán las medidas cautelares ordenadas en el auto del doce (12) de noviembre de 2021 y se ordenará al Banco de Bogotá consignar en la cuenta de depósitos judiciales de este juzgado las sumas de dinero retenidas.

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

RESUELVE:

1º. Negar la solicitud de levantamiento de medida cautelar de embargo presentada por la ESE – Hospital Local de San Benito Abad - Sucre, por las razones expuestas

en las consideraciones de esta providencia judicial. En consecuencia, **confirmar y ratificar** la procedencia de las medidas cautelares de embargo decretadas por este despacho mediante auto del doce (12) de noviembre de 2021.

2º. Ordenar al Banco de Bogotá que, dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, consignen en la cuenta de depósitos judiciales de este juzgado, las siguientes sumas de dinero que, conforme al oficio del 14 de febrero de 2022 expedido por dicha entidad bancaria, fueron congeladas en las cuentas de ahorros y corrientes de la E.S.E. Hospital Local de San Benito Abad – Sucre, así:

- La suma de \$28.245.000 de la cuenta de Ahorros No 341162881, \$8.044.140 de la cuenta corriente No 341162873 y \$346.000 de la cuenta de ahorros No 341168466.

Por secretaría, librar los oficios correspondientes y adjuntar copia del presente auto.

3º. Tener como apoderada judicial de la **ESE – Hospital Local de San Benito Abad – Sucre**, a la **Dra. Adriana Patricia Reyes Buelvas**, identificada con CC No 30.575.505 y T.P. No 111.720 del C.S. de la J.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

Carlos Mario De La Espriella Oyola

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

001

Sincelejo - Sucre

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:

**522be15a38101aae5790a27713d25623589codf262533cc7e175ec4cdfd8cf
76**

Documento generado en 10/03/2022 03:40:48 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la
siguiente URL:**

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>