



Sincelejo, veintidós (22) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Proceso Ejecutivo.

Radicado No: 70 001 33 33 006 2017 00278 00

Demandante: Aura Patricia Martínez Suárez.

Demandada: E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista

Asunto: se ordena cumplimiento de la medida cautelar.

1. Objeto de decisión

1.1. Oficio del Banco Agrario de Colombia

En escrito recibido por este juzgado el 6 de septiembre de 2021 el Banco Agrario de Colombia informó que en la cuenta cuyo titular es la E.S.E Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista se manejan recursos que son inembargables porque son de destinación específica.

Anexó los siguientes documentos:

- Oficio del 25 de octubre de 2011 expedido por la Gerente de la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista dirigido al Banco Agrario – sucursal Buenavista, en el que informa que los recursos que gira el Ministerio de la Protección Social y que se manejan en la cuenta No. 46305200584-1 son destinación específica, por tanto, no están sujetos a embargos.

- Circular 014 del 8 de junio de 2018 emitida por el Procurador General de la Nación, en la que se advirtió sobre la inembargabilidad de los recursos destinados al Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Oficio del 18 de julio de 2019 expedido por la Gerente de la E.S.E Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista dirigido al Banco Agrario sucursal - Buenavista, en el que manifestó que en las cuentas No. 46305200584-1 y No. 463052020131 se manejan recursos que son destinación específica, por tanto, no están sujetos a embargos.
- Circular del 21 de enero de 2020 emitida por el Contralor General de la Republica, que advierte sobre la inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud.

2. Consideraciones

2.1. Problemas jurídicos:

¿Cuál es el objeto de la medida cautelar?

¿Puede la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista y/o Banco Agrario de Colombia negarse a materializar la medida cautelar decretada dentro del proceso aduciendo la inembargabilidad de los recursos que se manejan en la cuenta embargada?

2.2. El objeto de la medida cautelar.

Mediante auto de 26 de julio de 2021 se decretó el embargo de los siguientes recursos:

- Del dinero correspondiente a la 1/3 parte de los ingresos brutos, que la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista obtiene de la venta de servicios que presta a sus usuarios, depositados en sus cuentas de libre destinación, existente en el Banco Agrario de Colombia – sucursal Bogotá y Buenavista.
- Del dinero correspondiente a la 1/3 parte de los ingresos brutos que la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista obtiene de la venta de servicios a las siguientes EPS
 - Asociación Barrios Unidos de Quibdó – Mutual Quibdó
 - Comparte Salud
 - Nueva EPS
- Se decreta el embargo del dinero correspondiente a la 1/3 parte de los ingresos brutos que la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista obtiene de la venta de servicios médicos hospitalarios, odontológicos y de laboratorio que presta a los usuarios particulares.

Ahora bien, para determinar qué debe entenderse por “ingresos brutos que la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista obtiene de la venta de servicios que presta a los usuarios”, se realizan las siguientes precisiones.

De acuerdo con el art. 5 del Decreto 111 de 1996, la normatividad que regula a las Empresas Sociales del Estado, en materia presupuestal es el Decreto 115 de 1996¹ que en su art. 12 dispone que el presupuesto de ingresos comprende *“la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital”*; los cuales pueden ser definidos así:

¹ Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras.

“Disponibilidad Inicial. Es el saldo en caja, bancos e inversiones temporales.

Ingresos Corrientes. Son los recursos que percibe la ESE ordinariamente en función de su actividad y aquellos que por disposiciones legales les hayan sido asignados. Se clasifican en venta de servicios de salud y en venta de otros bienes y servicios. La Ingresos Corrientes están compuestos por:

- EPS – Régimen Contributivo: Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a afiliados al régimen contributivo de la seguridad social en salud, contratados con las E.P.S. También hacen parte de este rubro, los ingresos por prestación de servicios de Urgencias a los afiliados al régimen contributivo, sin que para ello se necesite la existencia de contrato específico ni general.

- Régimen Subsidiado: Son todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a los afiliados al régimen subsidiado de la seguridad social en salud contratados con las administradoras del régimen SUBSIDIADO. Hacen parte de este rubro los ingresos provenientes de la prestación de servicios de urgencias a los afiliados al régimen subsidiado, sin que para ello se necesite la existencia de contrato específico ni general con las ARS.

Incluye los ingresos provenientes de prestación de servicios a afiliados al régimen subsidiado contratados bajo la modalidad de capitación con las Empresas Promotoras de Salud (EPS) del régimen subsidiado, el término capitado se relaciona con el sistema de pago mediante el cual la ESE recibe un pago fijo por persona registrada, en un grupo de afiliados, independientemente del número de personas atendidas o servicios otorgados.

- Entidad territorial – subsidio a la oferta – atención a vinculados: Se incluyen en esta clasificación todos los ingresos provenientes de la realización de convenios o contratos de prestación de servicios con entes territoriales para garantizar la prestación de los servicios de salud a la población pobre no amparada por los regímenes contributivo ni subsidiado.

- Entidad territorial – subsidio a la oferta – actividades no POS-S: Se incluyen en esta clasificación todos los ingresos provenientes de la prestación de servicios a los afiliados al régimen subsidiado - actividades no cubiertas por el Plan Obligatorio de Salud, concertados con las respectivas Direcciones de Salud.

- Entidad territorial – subsidio a la oferta – carencias del contributivo. Se incluyen en esta clasificación todos los ingresos provenientes de la prestación de servicios a los afiliados al régimen contributivo - actividades no cubiertas por el Plan Obligatorio de Salud por estar el afiliado en período de carencia.

- IPS privadas Se incluyen los ingresos correspondientes a las contrataciones o convenios realizados por la institución con otras instituciones de carácter privado.

- IPS públicas Se incluyen los ingresos correspondientes a las contrataciones o convenios realizados por la institución con otras instituciones de carácter público.
- Compañías de seguros – accidentes de tránsito: Incluye los ingresos provenientes de servicios prestados a personas víctimas de accidentes de tránsito cuyos vehículos estén cubiertos por una Póliza de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (S.O.A.T.).
- Compañías de seguros – planes de salud: Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a afiliados a empresas de medicina prepagada.
- Entidades de Régimen Especial: Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a los afiliados a instituciones cobijadas por regímenes especiales como las Fuerzas Militares y El Magisterio.
- Administradoras de Riesgos Profesionales: Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a las personas afiliadas a las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) y relacionados con Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional.
- Usuarios vinculados – cuotas de recuperación Vigencia Actual Vigencias anteriores Normatividad: Decreto 115 de 1996, artículo 12.
- Minsalud – FOSYGA – Reclamaciones: Se incluyen en esta clasificación todos los ingresos provenientes de la prestación de servicios producto de reclamaciones de conformidad con lo expresado en los artículos 167 y 168 de la Ley 100 de 1993.
- Minsalud – FOSYGA – Trauma Mayor y Desplazados: Se incluyen en esta clasificación todos los ingresos provenientes de la prestación de servicios de actividades de trauma mayor y desplazados contratados con el Ministerio de Salud.
- EPS- planes complementarios: Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a afiliados al régimen contributivo de la Seguridad Social en Salud, contratados con las Empresas Promotoras de Salud por concepto de planes complementarios de salud.
- Empresas de medicina prepagada: Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios a afiliados al régimen contributivo de la seguridad social en salud, pero con medicina prepagada, contratados con las E.P.S.
- Ingresos por Venta de Otros Servicios. Se incluyen todos los ingresos provenientes de prestación de servicios diferentes a los servicios de salud, dentro de los que tenemos: Arrendamiento y Alquiler de Bienes Comercialización de Mercancías Aprovechamientos

- Transferencias. Ingresos provenientes de otros organismos o entidades públicas, determinados por una norma previamente establecida (Ley, Acuerdo, Decreto o Resolución según el caso). Las Transferencias: Proviene de la Nación, Departamento y Municipio.

Ingresos de Capital. Son los ingresos que reciben las instituciones provenientes de transacciones diferentes a la prestación de servicios y/o venta de bienes tangibles. Los Ingresos de Capital están compuestos principalmente por: crédito interno, rendimientos financieros, donaciones, recuperación de cartera.²

Obsérvese, que todas las Empresas Sociales del Estado tienen unos ingresos corrientes, que se generan por la venta del servicio de salud a los usuarios, y por transferencias de la Nación, Departamento y Municipio. Los ingresos anteriores, si bien tienen origen en las fuentes del Sistema de Seguridad Social en Salud, cuando son recibidos en las cuentas de la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista como contraprestación de los servicios que ofrece, se convierten en un ingreso corriente de ella, sobre los cuales no ejerce una mera administración sino que ingresan a su patrimonio, y por ello puede ejercer sobre los mismos actos de dominio como reservarlos para realizar negocios jurídicos o pagar sus obligaciones, sin el obstáculo de la destinación específica, por cuanto, en estos eventos ya se entiende agotada porque el servicio médico ya se prestó al paciente (de cualquier régimen contributivo o subsidiado) y se presentó para su pago a la EPS o incluso al ADRES.

Así las cosas, se aclara que la medida cautelar recae sobre los ingresos corrientes que obtiene la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de

² Puede consultarse los siguientes Link:

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda – Oficina Virtual

[http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Definicion Rubros de Ingresos y Gastos Empresas Sociales de l Estado.pdf](http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Definicion_Rubros_de_Ingresos_y_Gastos_Empresas_Sociales_de_l_Estado.pdf)

Universidad de Antioquia Ude@ educación virtual:

[http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/pluginfile.php/62493/mod_resource/content/0/Modulo_5/UNIDAD_7 -
Presupuesto ESEs.pdf](http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/pluginfile.php/62493/mod_resource/content/0/Modulo_5/UNIDAD_7_-_Presupuesto_ESEs.pdf)

Buenavista por la venta de servicios de salud y no sobre recursos de destinación específica. En este sentido se advierte que, en los documentos que adujo el banco Agrario no se afirmó que las cuentas de la entidad demandada que indicó en dicho oficio sean cuentas maestras.

2.3 La medida no afecta la prestación del servicio ni causa desequilibrio en la ejecución del presupuesto.

Como no es desconocido que el servicio que presta la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista es un servicio público esencial, la medida cautelar se limitó conforme lo dispone el No. 3 del art. 594 *“hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje”*, con lo cual se garantiza que la mayor parte de los recursos sean reinvertidos en el mismo servicio de salud, para efectos de evitar su paralización o interrupción.

2.4. El título ejecutivo es una sentencia judicial de naturaleza laboral, por tanto, está dentro de las excepciones al principio de la inembargabilidad.

La Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014 en la que estudió la constitucionalidad del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, expresó:

“La Corte tampoco encontró razones que pusieran en tela de juicio la constitucionalidad 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 respetos de los caudales de la salud la medida cautelar.”

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera, en providencia del 30 de mayo de 2019, Radicación número: 47001-23-33-000-2018-00135-01(63241), señaló:

“Así, pues, la regla general del artículo 19 -la inembargabilidad- no es una garantía de aplicación incondicional y absoluta, pues tanto la ley como la jurisprudencia de la Corte Constitucional³ y de esta Corporación⁴ han establecido excepciones a dicho principio.

La primera de ellas, como acaba de verse, se presenta cuando se trata de sentencias judiciales, esto, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en ellas.

Al respecto, la Subsección “A” de la Sección Tercera de esta Corporación, en auto del 23 de noviembre de 2017, manifestó:

“No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la ley para imponer condenas al Estado, de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad sólo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la ley 288 de 1996⁵”.

La segunda excepción ocurre en los casos de cobro ejecutivo de los créditos laborales contenidos en actos administrativos debidamente ejecutoriados, pues, conforme a lo señalado por la Corte Constitucional, “el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su

³ Al respecto, ver sentencias C – 546 de 1992, C – 017 de 1993, C – 103 y T - 128 de ese mismo año, C – 103 1994 y T - 025 de 1995 y C-1154 de 2008.

⁴ Providencia del 22 de julio de 1997, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en el proceso S-694.

⁵ En este evento, no basta la existencia de la respectiva sentencia proferida por un órgano internacional de derechos humanos para hacer ejecutables las obligaciones que de ella se deriven, pues para tal efecto, es necesario que en el ámbito interno se haya celebrado un acuerdo conciliatorio entre el Gobierno Nacional y los beneficiarios de la respectiva condena y que éste haya sido aprobado por el tribunal administrativo competente o que, en su defecto, exista una providencia expedida por esta última autoridad judicial, mediante la cual se haya decidido sobre la liquidación de perjuicios, por la vía incidental, como lo consagran los artículos 1, 7, 8 y 11 de la ley 288 de 1996.

carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto ... En consecuencia (...) en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, (sic) 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.

Y la tercera excepción corresponde al caso del cobro ejecutivo de los créditos provenientes de los contratos estatales, pues la ley 1437 de 2011 (artículo 297), al habilitar el cobro ejecutivo de las obligaciones claras, expresas y exigibles que constan en documentos relacionados con la actividad contractual, permite al juez de lo contencioso administrativo decretar las órdenes de embargo correspondientes, por cuanto, en el evento de prosperar la ejecución contra la administración, no se genera un egreso o erogación del erario que afecte el equilibrio fiscal o la adecuada ejecución presupuestal, en la medida en que fueron rubros que debieron ser apropiados por parte de la entidad estatal para el pago de las obligaciones derivadas del contrato.”

En otra ocasión, el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, en providencia de 22 de agosto de 2019, Radicación:11001-03-15-000-2019-03694-00, expresó:

“II. Principio de inembargabilidad

(...) Sin embargo, la Corte Constitucional⁷ ha sostenido reiteradamente que el principio de inembargabilidad no es absoluto, pues está sometido a varias excepciones, de conformidad con los valores y derechos constitucionales, estos son: a) pago de créditos u obligaciones de origen laboral, b) pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos y c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

Ahora bien, con la entrada en vigencia del Código General del Proceso, debe tenerse en cuenta que el artículo 594 de aquel se señaló como bienes inembargables, entre otros, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales; así

⁶ Sentencia C – 546 de 1992.

⁷ Ver sentencias: C-793/02, C-1154/08, C-539/10 y C-543/13

como los bienes de uso público y los destinados a un servicio público cuando se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden, o mediante concesionarios de estas.

En este último caso, de importancia para el presente asunto, la precitada norma reguló que puede ser 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. Sin embargo, es importante precisar que a la fecha la referida Corte no se ha pronunciado sobre la exequibilidad del artículo 594 del Código en mención.

En esa medida, el funcionario judicial debe determinar en cada caso concreto si hay lugar o no al embargo solicitado, de acuerdo con la normativa aplicable y las excepciones fijadas por el máximo tribunal constitucional, y con base en ello adoptar la decisión sobre el decreto de la medida cautelar que en derecho corresponda.

(...) Sin embargo, lo que no puede desconocerse es que si a juicio del Tribunal debía tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional, para adoptar la decisión sobre la medida cautelar de embargo solicitada, aquel no podía aplicarla de forma incompleta e inmotivada al asunto bajo estudio, como ciertamente ocurrió.

Sobre el particular, repárese en que, como se observa de la transcripción antes efectuada, en un primer momento la autoridad judicial aquí accionada determinó que eran tres las excepciones fijadas por la Corte Constitucional al principio de inembargabilidad, como son: 1. Pago de créditos u obligaciones de origen laboral, 2. Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos y 3. Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.

A pesar de lo dicho en precedencia, el Tribunal aquí accionado al examinar el caso concreto únicamente se limitó a asegurar que no se cumplía con ninguna de esas excepciones, sin explicar la razón por la cual ello no ocurría. Efectivamente, aquel se circunscribió a sostener que se trataba de un acta de liquidación de un contrato y de sus aclaratorias, sin detenerse en estudiar cada una de las referidas excepciones, para determinar si alguna de ellas encajaba en el asunto de su conocimiento.

De hecho, es necesario anotar que aquel únicamente aseveró que sólo en el evento en que el título fuera una sentencia judicial o un crédito de carácter laboral, debía ordenarse la práctica de la medida cautelar requerida, con lo cual omitió que no son dos las excepciones señaladas por el máximo tribunal constitucional, sino tres, pues en ellas se halla la posibilidad de acceder al embargo, cuando se trate de títulos emanados

del Estado que reconocen una obligación, clara expresa y exigible, como en unas líneas anteriores él mismo lo transcribió.

Empero, el Tribunal guardó silencio sobre esta última posibilidad y, en esa medida, se abstuvo de efectuar un estudio detallado y concreto del caso puesto bajo su conocimiento. En ese orden de ideas, se advierte que el Tribunal Administrativo del Magdalena incurrió en una decisión sin motivación, al no justificar los motivos por los cuales concluyó que la solicitud de embargo no se ajustaba a ninguna de las tres excepciones determinadas por el precedente constitucional.”

En el caso concreto, el título ejecutivo, es la sentencia judicial de naturaleza laboral, proferida el 31 de julio de 2013 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Sincelejo, que fue confirmada por la sentencia del 21 de noviembre de 2013 del Tribunal Administrativo de Sucre. Se libró mandamiento de pago y se ordenó seguir adelante la ejecución, dado que se estructuró una obligación clara, expresa y exigible a favor de la demandante y a cargo de la entidad demandada.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, el *“pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos”*, constituyen una de las excepciones al principio de inembargabilidad, que se verifica en este caso; además, la sentencia reconoce un *crédito laboral*, y esta es otra excepción al principio de la inembargabilidad; finalmente, *la obligación contenida en la sentencia es clara, expresa y exigible*, que es otra excepción al principio de inembargabilidad, por tanto la medida cautelar procede a pesar de la regla establecida en el numeral primero del art. 594 del C.G.P., y en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015⁸.

⁸ Declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-313 de 2014.

Además, se reitera que la obligación cuyo pago se pretende en este proceso no desvía la destinación de los recursos, como quiera que ella es de origen laboral a favor de persona vinculada a través de una situación legal y reglamentaria al cargo de auxiliar de enfermería, según se puede inferir de los documentos que se presentaron para integrar el título ejecutivo.

2.5 Cumplimiento de la medida cautelar decretada.

En el caso concreto, se libró mandamiento de pago y se ordenó seguir adelante la ejecución. Luego está probado que existe una obligación clara, expresa y exigible a favor del demandante y a cargo de la entidad demandada, la cual a medida que el tiempo transcurre ha aumentado porque se han seguido causando intereses moratorios como consecuencia de su no pago, generando un detrimento patrimonial mayor a la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista, exclusivamente imputable a esta entidad.

Así las cosas, se requerirá al Tesorero de la ESE y a su Representante Legal y al Banco Agrario de Colombia para que materialicen la orden judicial de embargo proferida mediante auto del 26 de julio de 2021 y en esta providencia. Cabe destacar que el auto que decretó la medida cautelar quedó ejecutoriado ya que la entidad demandada no interpuso recursos en su contra.

3. Decisión.

Requerir al tesorero/pagador de la E.S.E. Centro de Salud Santa Lucia de Buenavista y al Banco Agrario de Colombia que cumpla la medida cautelar decretada mediante auto del 26 de julio de 2021.

Por secretaría ofíciase, remítaseles este auto y el auto del 26 de julio de 2021.

Mary Rosa Pérez Herrera
Jueza

Firmado Por:

Mary Rosa Perez Herrera
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
De 006 Función Mixta Sin Secciones
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:

efaf32030683c00d3222159c627b7ff8f8779ba5da713f5106889c8dcbef0b6

Referencia: Ejecutivo
Radicado No.: 70-001-33-33-006-2017-00278-00
Demandante: Aura Patricia Martínez Suárez
Demandado: E.S.E Centro de Salud Santa Lucía de Buenavista

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

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