



4

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
San José de Cúcuta, Trece (13) de Agosto de dos mil Quince (2015)
Magistrado Sustanciador: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO: 54-518-33-33-001-2012-00060-01
ACCIONANTE: SAMUEL DARÍO MONSALVE QUINTERO
DEMANDADO: ESE HOSPITAL REGIONAL SUR-ORIENTAL DE CHINÁCOTA
MEDIO DE CONTROL: EJECUTIVO

Procede el Tribunal Administrativo de Norte de Santander a conocer el recurso de apelación interpuesto contra la decisión tomada en auto de fecha 27 de mayo de 2014 proferido por el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, por medio del cual se resolvió no acceder a la solicitud de entrega de los recursos retenidos y se ordenó cancelar o levantar la medida de embargo y retención de dichos recursos.

I. ANTECEDENTES PROCESALES Y DECISIÓN RECURRIDA

1.1.-Mediante auto del 27 de marzo de 2012, el Juzgado Único Administrativo del Circuito Judicial de Pamplona decretó el embargo y retención parcial de las sumas de dinero depositadas en cuentas corrientes y de ahorros de la E.S.E. Hospital Regional Suroriental en BBVA, BANCOLOMBIA, DAVIVIENDA, AGRARIO DE COLOMBIA, OCCIDENTE, BANCO CAJA SOCIAL, POPULAR, CITY BANK, AV. VILLAS y BANCO DE BOGOTÁ, limitando la medida a la suma de \$12.500.000 pesos.

1.2.-El 30 de marzo del 2012, el BBVA informó al Juzgado Único Administrativo del Circuito de Pamplona, el registro del embargo de la suma de \$12.500.000 pesos depositados a nombre de la ESE HOSPITAL REGIONAL SURORIENTAL en la cuenta corriente 306-028663, haciendo una nota en la que especificó que dicha cuenta pertenece al Sistema General de Participaciones.

1.3.-Mediante auto del 27 de mayo de 2015, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, resolvió no acceder a la solicitud de entrega de los recursos retenidos, elevada por el apoderado del ejecutante y ordenó cancelar o levantar la medida de embargo y retención de dichos recursos por tener el carácter de inembargables.

1.4.-El 03 de junio de 2015, el apoderado de la parte ejecutante interpuso recurso de apelación en contra de la providencia del 27 de mayo de 2015, el cual fue concedido por el A-quo en el efecto devolutivo el día 24 de junio de 2015.

II. ARGUMENTOS DEL RECURSO PROPUESTO

El apoderado del señor Samuel Darío Monsalve Quintero expuso como argumentos de inconformidad con el auto del 27 de mayo del 2015, que el A-quo revivió etapas procesales ya agotadas, toda vez que, la oportunidad procesal para alegar la inembargabilidad de los dineros retenidos era la etapa de notificación y traslado de la demanda.

Así mismo, expone que el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona avocó conocimiento del proceso con sentencia proferida por el Juzgado Administrativo de Descongestión de Pamplona mediante la cual se ordenó seguir adelante con la ejecución, por lo cual aduce que su competencia debía limitarse a la liquidación de crédito, la liquidación de costas y la correspondiente entrega de los dineros embargados.

Por último, manifiesta que la parte ejecutada debía asumir las consecuencias de su silencio durante la etapa de contestación de la demanda, por lo cual, la actuación del A-quo constituye una abierta violación al debido proceso al revivir dicha etapa procesal.

CONSIDERACIONES PARA DESATAR EL RECURSO

3.1. Competencia.

De conformidad con la ley 1437 de 2011, los procesos ejecutivos que se adelanten ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa se tramitaran de conformidad con las reglas del procedimiento civil:

“Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. Salvo lo establecido en este Código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados

por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo de mayor cuantía.(Negrilla fuera de texto)

Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.” (Negrilla fuera de texto)

Con base en lo anterior, pese a los argumentos expuestos en el recurso de apelación, la normatividad aplicable al presente caso, por disposición expresa del artículo 625 de la ley 1564 de 2012 es el Código General del Proceso, que en relación con los medios de impugnación, señala en su artículo 321:

ARTÍCULO 321. PROCEDENCIA. *Son apelables las sentencias de primera instancia, salvo las que se dicten en equidad.*

También son apelables los siguientes autos proferidos en primera instancia:

- 1. El que rechace la demanda, su reforma o la contestación a cualquiera de ellas.*
- 2. El que niegue la intervención de sucesores procesales o de terceros.*
- 3. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.*
- 4. El que niegue total o parcialmente el mandamiento de pago y el que rechace de plano las excepciones de mérito en el proceso ejecutivo.*
- 5. El que rechace de plano un incidente y el que lo resuelva.*
- 6. El que niegue el trámite de una nulidad procesal y el que la resuelva.*
- 7. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.*
- 8. El que resuelva sobre una medida cautelar, o fije el monto de la caución para decretarla, impedirla o levantarla.**
- 9. El que resuelva sobre la oposición a la entrega de bienes, y el que la rechace de plano.*
- 10. Los demás expresamente señalados en este código.*

En consecuencia, la Sala del Tribunal Administrativo de Norte de Santander es competente para decidir el presente recurso de apelación de conformidad con el artículo 153 de la ley 1437 del 2011.

3.2. Cuestión a resolver:

Corresponde a la Sala decidir si debe confirmarse el auto de fecha 27 de mayo de 2015, por medio de la cual el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona resolvió no acceder a la solicitud de entrega de los recursos retenidos y ordenó cancelar o levantar la medida de embargo y retención de los dineros de la cuenta corriente No. 306-028663 del BBVA, seccional Cúcuta cuyo titular es la ESE HOSPITAL REGIONAL SUR-ORIENTAL DE CHINÁCOTA.

3.3. Consideraciones

(i) el carácter inembargable de los recursos del Sistema General de Participaciones.

El principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones tiene fundamento constitucional en el artículo 63 superior que consagra:

*“Artículo 63.- Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la Ley, son inalienables, imprescriptibles e **inembargables**”.* (Negrilla fuera de texto)

En esa línea, la ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” establece en su artículo 91 lo siguiente:

*Artículo 91. Prohibición de la Unidad de caja. Los recursos del Sistema General de Participaciones no harán Unidad de caja con los demás recursos del presupuesto y su administración deberá realizarse en cuentas separadas de los recursos de la entidad y por sectores. Igualmente, por su destinación social constitucional, **estos recursos no pueden ser sujetos de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.** Los rendimientos financieros de los recursos del sistema general de participaciones que se generen una vez entregados a la entidad territorial, se invertirán en el mismo sector para el cual fueron transferidos. En el caso de la participación para educación se invertirán en mejoramiento de la calidad.* (Negrilla fuera de texto)

De igual forma, el artículo 21 del Decreto 28 del 2008 “por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones” dispone:

Artículo 21. Inembargabilidad. Los recursos del Sistema General de Participaciones son inembargables.

Para evitar situaciones derivadas de decisiones judiciales que afecten la continuidad, cobertura y calidad de los servicios financiados con cargo a estos recursos, las medidas cautelares que adopten las autoridades judiciales relacionadas con obligaciones laborales, se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial. Para cumplir con la decisión judicial, la entidad territorial presupuestará el monto del recurso a comprometer y cancelará el respectivo crédito judicial en el transcurso de la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes.

Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en el presente decreto, no producirán efecto alguno, y darán lugar a causal de destitución del cargo conforme a las normas legales correspondientes.

No obstante, la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones no es absoluta, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha establecido excepciones a este principio, verbi gracia, en la sentencia C-566 de 2003, Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis, expresó:

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, la Corte estima que son totalmente aplicables en el presente caso los criterios establecidos por la Corporación en sus precedentes decisiones respecto del condicionamiento de la constitucionalidad de las normas que establecen la inembargabilidad de los recursos públicos.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que la inembargabilidad de dichos recursos solamente se ajusta a la Constitución en la medida en que ello no impida la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias surgidas de las obligaciones laborales, como se señaló por la Corte desde la sentencia C-546 de 1992.

De la misma manera, que la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado tiene como excepción el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual como se señaló en la sentencia C-354 de 1997 se acudirá al procedimiento señalado en el Estatuto orgánico de presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Así mismo que en materia de recursos del sistema general de participaciones la Sentencia C-793 de 2002 precisó que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse respecto de los recursos de la participación de educación a que alude el artículo 18 de la Ley 715 de 2001 solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la misma ley como destino de dicha participación. Y ello por cuanto permitir por la vía del embargo de recursos el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Constitución.

Consecuentemente, en la sentencia C-1154 de 2008, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández, en la que se estudia la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 28 del 2008, destacó:

La norma acusada reconoce (en forma tácita) que la prohibición de embargo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales no es absoluta, ya que no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos

constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. De esta manera se reconoce el destino social constitucional y la necesidad de inversión efectiva de los recursos del SGP, pero en aras de garantizar el principio de efectividad de los derechos se acepta también la posibilidad de embargo de otro tipo de recursos del presupuesto de las entidades territoriales.
(...)

No obstante, si bien la norma es respetuosa del ordenamiento Superior en tanto autoriza la adopción excepcional de medidas cautelares (y por ello será declarada exequible), la Sala considera necesario condicionar su alcance para excluir interpretaciones incompatibles con la Carta Política en aquellos eventos en los cuales estos recursos no sean suficientes para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial.

7.4.1.- En este sentido, una interpretación de la norma que restrinja la posibilidad de adoptar medidas cautelares únicamente sobre los ingresos corrientes de libre destinación con cargo a la vigencia o vigencias fiscales subsiguientes puede hacer nugatorio el pago efectivo de dichas obligaciones, en la medida en que esos recursos sean escasos y en que la referencia a las vigencias subsiguientes torna incierto el momento en que se realizará el pago final de las acreencias. Dicha lectura de la norma es inadmisibles en perspectiva constitucional, pues desconoce el principio de efectividad de los derechos y particularmente de los créditos laborales debidamente reconocidos.

7.4.2.- Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica.

En este orden de ideas, la Corte debe excluir del ordenamiento jurídico la interpretación contraria a la Constitución y declarar la constitucionalidad condicionada de la norma en los términos anteriormente señalados.

Sumado a lo anterior, el artículo 594 del Código General del Proceso referente a los bienes inembargables indicó:

“Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución y en leyes especiales, no se podrá embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, la cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social.

(...)

Parágrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberá invocar en el orden de embargo el fundamento legal para su procedencia.

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

En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene. " (Subraya fuera de texto)

En el sub iudice, el A-quo determinó que es improcedente la entrega de los recursos retenidos en la cuenta corriente No. 306-028663 del BBVA, toda vez que, estos tienen el carácter de inembargables por pertenecer al Sistema General de Participaciones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, decisión que fue objeto de recurso de apelación interpuesto por el ejecutante el 03 de junio del 2015.

Sobre el particular, se observa en el expediente que mediante oficio del 30 de marzo del 2012 (fls. 84-93 c. principal de medidas cautelares), el BBVA informó al Juzgado Único Administrativo del Circuito de Pamplona, el registro del embargo de la suma de \$12.500.000 pesos depositados a nombre de la ESE HOSPITAL REGIONAL SURORIENTAL en la cuenta corriente 306-028663, haciendo una nota en la que especificó que dicha cuenta pertenece al Sistema General de Participaciones.

Con base en lo anterior, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Pamplona, el cual avocó conocimiento del proceso el 13 de noviembre del 2013, requirió en

reiteradas ocasiones al pagador de la ESE HOSPITAL REGIONAL SURORIENTAL DE CHINÁCOTA con el fin de que certificara la naturaleza o destinación de dichos recursos.

Mediante comunicación externa No. 0085 del 12 de marzo del 2015 (fls. 84-93 c. principal de medidas cautelares), el gerente de la ESE HOSPITAL REGIONAL SURORIENTAL DE CHINÁCOTA certificó que los recursos que se depositan en las cuentas bancarias de la entidad corresponden a recursos provenientes del Sistema General de Participaciones destinados específicamente para la prestación de los servicios de salud de la población pobre más vulnerable, por lo cual tienen el carácter de inembargables.

Al respecto, se observa en el escrito de recurso de apelación interpuesto por el ejecutante (fls.113-144 c. principal de medidas cautelares) que este no discute la inembargabilidad de los recursos retenidos, sino que su inconformidad con la providencia apelada se centra en que considera que el Juez revivió etapas procesales ya agotadas, teniendo en cuenta que al avocar conocimiento del proceso este ya tenía sentencia, razón por la cual aduce que no tenía competencia para levantar o cancelar las medidas cautelares decretadas. La Sala desestimaré dicho argumento teniendo en cuenta que las medidas cautelares no constituyen una etapa del proceso ejecutivo sino un instrumento procesal destinado a hacer efectiva la decisión que pone fin a un proceso judicial y que el Juez no puede practicar cuando advierta un incumplimiento de los requisitos consagrados para ello, tratándose de recursos públicos, verificando que estos no tengan el carácter de inembargables de conformidad con las normas constitucionales y legales.

Con fundamento en lo anterior, La Sala confirmará la providencia apelada teniendo en cuenta que en el expediente obran pruebas suficientes para constatar la inembargabilidad de los dineros retenidos en la cuenta corriente del BBVA No. 306-028663, cuyo titular es la ESE HOSPITAL REGIONAL SURORIENTAL, por ser dineros son provenientes del Sistema General de Participaciones.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander,

8

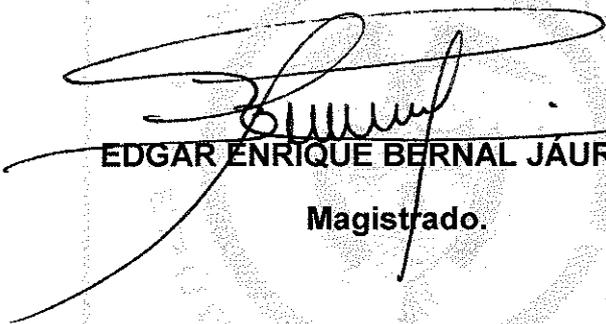
RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMESE el auto de fecha veintisiete (27) de mayo de dos mil quince (2015), proferido por el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Pamplona, mediante el cual se resolvió no acceder a la entrega de los recursos retenidos y se ordenó cancelar o levantar la medida de embargo decretada sobre la cuenta corriente 306-028663 del BBVA.

SEGUNDO: En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Juzgado de origen, previa las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

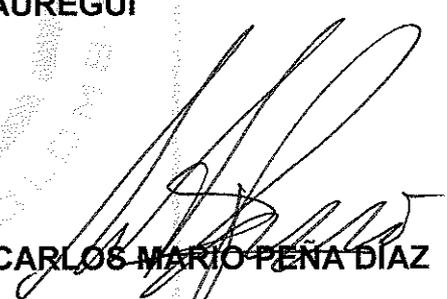
(Esta providencia fue aprobada y discutida en Sala de Decisión No 1 de la fecha 13 de Agosto de 2015)


EDGAR ENRIQUE BERNAL JAUREGUI
Magistrado.

MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ

Magistrada.

(Ausente con permiso)


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ

Magistrado.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m hoy ~~11~~ **13 AGO 2015**

Secretario General



Handwritten scribbles or faint markings at the bottom center of the page.