

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta- Sala Primera Oral

MAGISTRADO PONENTE: HECTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, agosto veinticinco (25) de dos mil quince (2015)

RADICACIÓN: 50-001-33-33-001-2013-00245-01
DEMANDANTE: MARCO ANTONIO CUBIDES MORENO
DEMANDADO: ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE
M. DE CONTROL: EJECUTIVO

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE, contra el auto del 9 de octubre de 2013, por medio del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio decreto el embargo y retención de dineros que posee la entidad en cuentas corrientes y de ahorro.

ANTECEDENTES:

El señor MARCO ANTONIO CUBIDES MORENO, quien a su vez obra en representación legal de sus hijos ANDRESON FABIAN CUBIDES GAMBOA, EDWIN YOVANY y YIMMER ARLEY CUBIDES GAMBOA, presentaron demanda en ejercicio del medio de control Ejecutivo, contra la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE, para que se libere mandamiento ejecutivo por la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES DIEZ MIL SETECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS (\$394.010.772,00), correspondiente a la condena por perjuicios morales y materiales impuesta a la entidad mediante sentencia del 30 de noviembre de 2010, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio y por los intereses moratorios que se hayan causado hasta que se cumpla con la obligación.

PROVIDENCIA APELADA:

El Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en proveído de septiembre 9 de 2013, dispuso librar el mandamiento de pago y, en consecuencia, el 9 de octubre del mismo año decreto el embargo y retención de los dineros que posea en cuentas corrientes y/o ahorros el HOSPITAL DEPARTAMENTAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE, que no correspondan a transferencias de la Nación, ni a otros dineros inembargables, en los siguientes Bancos con sede en San José del Guaviare: Banco Popular y Bancolombia, limitando la medida a \$394.010.772 pesos.

EL RECURSO DE APELACIÓN:

El apoderado de la entidad demandada interpuso recurso de apelación contra el auto que decretó las medidas cautelares de embargo y secuestro de las cuentas bancarias de la ESE, argumentando que el HOSPITAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE se encuentra intervenido por la Superintendencia de Salud y que además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y artículo 594 del C.G.P., son inembargables 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.

Alegó, que la entidad presta el servicio esencial de la salud y cualquier gravamen a su patrimonio perjudicaría gravemente a los usuarios, dado que los recursos que ingresan a las cuentas corrientes a nombre de la ESE, provienen exclusivamente de la venta de servicios de salud a las diferentes Entidades Administradores de Planes de Beneficios del Sistema de Seguridad Social en Salud, incluido el FOSYGA, por concepto de giro directo según Resolución 2320 de 2011, recursos que son utilizados para garantizar el funcionamiento y la continuidad de los servicios de la salud ofrecidos por la entidad.

En consecuencia, insiste en la necesidad de levantar las medidas cautelares decretadas, en aplicación al artículo 19 del Decreto 111 de 1996,

respecto de la inembargabilidad de los recursos y rentas incorporados al presupuesto general de la Nación, así como de los bienes y derechos que lo conforman.

CONSIDERACIONES:

Según lo establecido en el artículo 153 del C.P.A.C.A, el Tribunal Administrativo es competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, tal como lo es el decreto de una medida cautelar, de conformidad con el numeral 2º del artículo 243 del C.P.A.C.A.

El problema jurídico medular que debe desatar la Sala consiste en determinar si estuvo o no ajustada a derecho la decisión del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, al decretar el embargo de las cuentas bancarias pertenecientes al HOSPITAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE E.S.E, en los bancos POPULAR y BANCOLOMBIA.

La respuesta al anterior interrogante es en sentido positivo, esto es, que la decisión del A -quo se encuentra ajustada a derecho, dado que la medida cautelar se decretó sobre los dineros que no correspondieran a transferencias de la Nación, ni a otros inembargables, siendo procedente respecto de los dineros que percibe la entidad demandada por concepto de venta de servicios de salud a las diferentes entidades administradoras de planes y beneficios del Sistema de Seguridad Social.

La anterior postura intelectual de la Sala tiene los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

En primer término, es de precisar que la inembargabilidad de los recursos públicos está consagrada en el artículo 63 de la Constitución Política, el cual indicó que los bienes son inembargables, imprescriptibles e

inalienables¹. Por su parte, el Estatuto Orgánico de presupuesto², también determinó que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de inembargabilidad no es absoluto y que el mismo debe armonizarse con los demás principios y derechos de los ciudadanos, por lo que estableció excepciones al principio general de inembargabilidad de los recursos públicos; la primera se relaciona con los créditos laborales, la segunda con las sentencias judiciales para garantizar los derechos reconocidos en dichas providencias y la tercera se origina en los títulos emanados del Estado, que contengan una obligación clara expresa y exigible, precisando:³

“Las consideraciones de la Corte: Para resolver el anterior problema jurídico, la Sentencia C-1154 de 2008 en primer lugar explicó el alcance y los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto, luego se refirió al caso específico de la inembargabilidad de los recursos del SGP dentro del marco de la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo N° 04 de 2007, y finalmente se detuvo a examinar la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Refiriéndose al alcance y los límites del principio de inembargabilidad de los recursos del presupuesto, la Corte explicó que el mismo tenía su fundamento constitucional en el artículo 63 superior⁴. Así mismo, recordó que conforme a una reiterada línea jurisprudencial⁵, el principio de inembargabilidad de los recursos públicos se explicaba por la necesidad de asegurar “la adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado”. Esta necesidad implicaba entonces “reconocer que el Legislador tiene la facultad de señalar qué bienes no constituyen prenda general de garantía del Estado frente a sus acreedores y por lo tanto son inembargables en las controversias de orden judicial, pues se trata de una competencia asignada directamente por el Constituyente (art. 63 CP)”.

¹ 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.**

² Decreto 111 de 1996

³ Ver sentencias C-539 de 2010; C-103 de 1994; C-354 de 1997; y C-546-2003, entre otras.

⁴ **Constitución Política, 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.* (Resaltado fuera de texto).

⁵ La Sentencia en comento mencionó las siguientes providencias, pertenecientes a dicha línea jurisprudencial: C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003, T-1105 de 2004 y C-192 de 2005.

No obstante, destacó la Sentencia que la jurisprudencia también había dejado en claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino que debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política. En ese sentido, explicó que “la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”. Así, si bien la regla general adoptada por el legislador era la inembargabilidad de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, la jurisprudencia había fijado algunas excepciones, para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. La primera de estas excepciones tenía 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 justas⁶; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales, para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias⁷; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible⁸.” (Subrayado y resaltado fuera del texto original)

Precisado lo anterior, es necesario aclarar que la entidad que se demanda en este caso, no es un **ente territorial**, sino una **empresa social del estado**, la cual constituye una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creada o reorganizada por ley o por las asambleas o concejos⁹, cuyo propósito es la venta de servicios de salud a las diferentes entidades administradoras de planes y beneficios del sistema general de seguridad

⁶ La providencia en comentario recordó que esta excepción había sido establecida mediante la Sentencia C-546 de 1992, criterio luego reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

⁷ La providencia en comentario recordó que así había sido establecido por esta Corporación en 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 sea 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”. Recordó también la providencia que se viene reseñando, que esta postura jurisprudencial también fue reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

⁸ La providencia en comentario recordó que esta excepción había sido establecida jurisprudencialmente en la Sentencia C-103 de 1994, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Agregó, que esta posición jurisprudencial había sido precisada en la Sentencia C-354 de 1997, en donde se había explicado que la excepción a la inembargabilidad, en caso de existir títulos ejecutivos emanados del Estado, se explicaba “en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial”.

⁹ Decreto 1876 de 1994, artículo 1º

social, por lo que el régimen presupuestal aplicable es el contemplado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto¹⁰.

En el sub examine, se tiene que lo pretendido es el pago de una sentencia judicial proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio el 30 de noviembre de 2010, que declaró administrativamente responsable a la ESE DE SAN JOSE DEL GUAVIARE por el fallecimiento de la señora LAURA MARINA GAMBOA GIL y, en consecuencia, la condenó a pagar los perjuicios material y morales a sus familiares, constituyéndose la sentencia en un título que contiene una obligación clara, expresa y exigible.

Como se indicó anteriormente, el régimen presupuestal aplicable a las empresas sociales del estado es el contemplado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, siendo ello así, el artículo 19 del mencionado Estatuto, contempló entre otras cosas, que los funcionarios competentes deberían adoptar las medidas conducentes, para el pago de las sentencias dentro de los plazos establecidos en el la ley:

“Artículo 19. INEMBARGABILIDAD. *Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias. Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/89, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.)”*

En ese orden de ideas, la entidad demandada debía contemplar un rubro para el pago de conciliaciones o sentencias, dentro de los plazos establecidos para ello, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos reconocidos en estos fallos a terceras personas, lo cual no ocurrió en este caso, pues, en ninguna parte del expediente, se expuso por parte de la demandada que contaba con el mencionado rubro y que podía asumir el pago correspondiente, a efectos de evitar embargos sobre sus bienes.

¹⁰ Decreto 111 de 1996

De otra parte, el artículo 3 del Decreto 1101 de 2007, estableció que el servidor público que recibiera la orden de embargo sobre los recursos de transferencias que hace la Nación a los entes territoriales, debería solicitar la constancia sobre la naturaleza de estos recursos y la constancia de inembargabilidad indicando el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares y el origen de los recursos que fueron embargados.

En atención de lo anterior y debido a la discusión que se suscitó sobre el origen de los recursos de la ESE y el carácter de inembargables, el A-quo solicitó al Director General del Presupuesto Nacional, se pronunciara al respecto, quien mediante oficio No. 2-2014-005284, obrante a folio 53 y 54, señaló que:

“(…)

“Conforme a lo anterior, el artículo 91 establece que los recursos del Sistema General de Participaciones se administran en cuentas separadas, por sectores, de los recursos de cada entidad territorial, y consagra su inembargabilidad así: “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 puede ser sujetos de embargo, titularización y otra clase de disposición financiera”

La Ley ha establecido un límite temporal de responsabilidad en cabeza de la Nación, sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, y expresamente ha indicado que la responsabilidad de la Nación, por el manejo y uso de los recursos del Sistema, sólo llega hasta el giro de los mismos (parágrafo 1º del artículo 89, Ley 715 de 2001)

De lo expuesto se concluye:

Las rentas incorporadas en el Presupuesto General de Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que los conforman, son inembargables, por expreso mandato del artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

*La responsabilidad de la Nación sobre los recursos del Sistema General de Participaciones, sólo va hasta el giro a las entidades territoriales, **una vez ejecutados pierden sus carácter de inembargables, en los términos del artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, de modo que sí las medidas cautelares recaen sobre las cuentas, recursos y bienes de las empresas prestadoras de servicios, no sería posible expedir constancia de inembargabilidad sobre dichos recursos.***”

De lo anteriormente expuesto, se colige que no le asiste razón a la ESE recurrente, pues, realizó una interpretación errada de las normas que invocó para sostener que los recursos de la ESE son inembargables, ya que según lo señalado por el Director General del Presupuesto Público Nacional, la responsabilidad de la Nación sobre los recursos del Sistema General de Participaciones sólo va hasta el giro de los mismos; después se tienen como ejecutados y pierden su carácter de inembargables. En este orden de ideas, no le era dable a la agente interventora de la ESE HOSPITAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE, certificarle al BANCO POPULAR y al BANCOLOMBIA que los dineros depositados en las cuentas corrientes, tenían carácter de inembargables, a fin de persuadir la negación o el levantamiento la medida cautelar.

Además, se encuentra claro que los dineros que ingresaban a las cuentas corrientes de los mencionados Bancos provenían exclusivamente de la venta de servicios de salud a las diferentes entidades administradoras de planes y beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluidos los del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), por concepto de giro directo según Resolución 2320 de 2011, tal como lo certificó¹¹ la agente interventora de la ESE HOSPITAL DE SAN JOSE DEL GUAVIARE, siendo procedente decir al paso, que los recursos del FOSYGA debieran reposar en una cuenta única tal y como lo dispone el artículo 2º de la mencionada resolución, en donde son girados los recursos del régimen subsidiado.

Así las cosas, se puede concluir que los dineros percibidos por concepto de venta de servicios de salud, son sujetos de embargo, dado que estos se tienen como ingresos corrientes de la entidad y, en consecuencia, la medida cautelar resulta procedente sobre los mismos, debiendo las entidades bancarias antes referidas ejecutar las órdenes de embargo sobre las cuentas corrientes respectivas.

De acuerdo con lo dispuesto en las normas constitucionales y legales referidas en párrafos anteriores, procederá la Sala a impartir confirmación a la decisión recurrida, por considerar ajustado a derecho decretar

¹¹ Ver folio 35

las medidas cautelares sobre los dineros que se encontraran depositados en las cuentas corrientes en el BANCO POPULAR y BANCOLOMBIA por la ESE ejecutada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera Oral del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META,**

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 9 de septiembre de 2013, en virtud del cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, decretó el embargo sobre los dineros que se encontraran en las cuentas corrientes en el BANCO POPULAR y BANCOLOMBIA, conforme con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme la presente providencia, se dispone por Secretaría la remisión del expediente al Juzgado de origen, para que provea sobre el mandamiento de pago que se solicita librar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha. Acta: 005

HECTOR ENRIQUE REY MORENO

LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO TERESA HERRERA ANDRADE