



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO
VALLEDUPAR - CESAR

PROCESO: EJECUTIVO
RADICACIÓN No. 2018-00382
EJECUTANTE: QUILISERVICIOS S.A.S.
EJECUTADO: ESE HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LÓPEZ.

Veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Se pronuncia esta agencia judicial en torno al recurso de reposición formulado por la parte demanda frente al proveído por el cual se libró mandamiento de pago de data cuatro (04) de febrero de 2019, específicamente contra el acápite de medidas cautelares, por considerar que las mismas resultan improcedente habida cuenta que se encuentran embargando recursos de la salud.

1. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El recurrente ataca la decisión de conceder las medidas cautelares en el proceso en mención, manifestando que los recursos que se pretenden embargar son de naturaleza inembargable, así lo corroboran el artículo 63 y 72 de nuestra carta magna los que dispone que tales emolumentos pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Con relación a este principio cita la sentencia C-546 de 1992 de la Honorable Corte Constitucional, la cual aborda el principio de inembargabilidad, mencionando que tal actuación va orientada a la conservación de los recursos necesarios para garantizar los fines del Estado Social de Derecho, por ello debe garantizarse la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, lo que le permitirá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

Ahora bien respecto de los recursos del sistema de seguridad social en salud, tal disposición se encuentra en el artículo 9 de la Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones, la ley 1564 de 2012 en su artículo 594 y la Ley Estatutaria 1751 de 2015 por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, siendo ésta última la que prevé el carácter inembargable de los recursos públicos que financian la salud. De lo expuesto emerge claramente que deberá revocarse la providencia en cita, pues se pretenden embargar dineros que por su naturaleza son inembargables.

2. CONSIDERACIONES:

Por todos es sabido que los sujetos procesales *-partes-* disponen de los recursos de ley para controvertir las providencias judiciales, con el fin de corregir los eventuales errores cometidos por los jueces y así procurar u obtener el restablecimiento de los derechos que se estimen vulnerados. El ejercicio de estos mecanismos de impugnación está sujeto a una serie de formalidades relativas a la clase de providencia, al término para su formulación y demás exigencias formales de cada medio de impugnación.

A través del recurso de reposición se busca que el mismo juzgador que adoptó la decisión cuestionada estudie y revise nuevamente los argumentos de la providencia,

para en el evento de advertir algún error o desatención del ordenamiento jurídico, se corrija la anomalía y se restablezca el derecho afectado.

La providencia puesta en tela de juicio por el recurrente es la datada catorce (14) de febrero de 2019, oportunidad en la cual se decretó la medida cautelar de los derechos o créditos que sean legalmente embargables y de propiedad del HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LÓPEZ en diferentes procesos judiciales, decisión que causa malestar a la recurrente, pues señala que los dineros que son objeto de las cautelas tienen la calidad de inembargables por ser recursos propios de la salud.

Al respecto es importante señalar que los aportes al Sistema de Seguridad Social y especialmente los del Sistema General en Salud con independencia de la denominación que de ellos se haga (cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, copagos, tarifas, deducibles, bonificaciones, etc.), no pueden ser utilizados para propósitos distintos a los relacionados con la seguridad social debido a su naturaleza parafiscal. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C- 895 de 2009, puntualizó:

“3.1.2 Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud (C-577/97, C-542/98, T-569/99, C-1707/00) como en pensiones (C-179/97), llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que, al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (C-086/02, C-789/02)”

De acuerdo con lo expuesto queda claro que los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud son recursos de naturaleza parafiscal, sin embargo, surge preguntarse si dichos recursos pueden ser objeto de medidas cautelares.

A efectos de desatar tal cuestionamiento es necesario traer a colación lo dispuesto en el artículo 594 del Código General del Proceso, que indica:

“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.

(...)

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, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia”.

Bajo dicho contexto normativo, y a pesar de que el numeral 01 del artículo 594 del Código General del Proceso, expresamente les dio el carácter de inembargable a los recursos económicos que integran el Sistema de Seguridad Social en Salud, se ha precisado por parte de Nuestro Alto Tribunal Constitucional que este principio de

inembargabilidad no puede ser considerado absoluto, pues la aplicación del mismo debe entenderse de acuerdo a los criterios fijados por la Jurisprudencia Constitucional.

Es así como la Corte Constitucional en su reiterada Jurisprudencia ha sostenido que:

*"En este sentido tal y como se desprende de las decisiones a que se ha hecho reiterada referencia en esta sentencia **el citado principio de inembargabilidad, no puede ser considerado como absoluto, pues el ejercicio de la competencia asignada al legislador en este campo para sustraer determinados bienes de la medida cautelar de embargo necesariamente debe respetar los principios constitucionales y los derechos reconocidos en la Constitución, dentro de los que se cuentan los derechos a la igualdad y al acceso a la justicia a que se refiere el actor en su demanda**".*

4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

4.3.1.- **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.** 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".

(...)

4.3.2.- **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.** Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos". Esta postura también ha sido reiterada de manera uniforme en la jurisprudencia constitucional.

4.3.3.- **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.** En la Sentencia C-103 de 1994 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. Esta Corporación indicó lo siguiente:

"Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo".

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial. Dijo entonces:

"Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley."¹(Negrilla y Subraya fuera del texto).

En ese mismo sentido Nuestro Máximo Órgano de Cierre Constitucional ha dicho que las reglas de excepción al principio de Inembargabilidad también son aplicables 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 los recursos del SGP** (educación, salud, agua potable y saneamiento básico). Al respecto, en la Sentencia C-566 de 2003, se indicó:

"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.

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.**

(....)

¹ Sentencia C- 566 de 2003; sentencia C- 192 de 2005 y sentencia C- 1154 de 2008, entre otras.

*Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo" contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, **en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.***

En suma, en vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 2001 la Corte dejó en claro que la posibilidad de imponer medidas cautelares sobre recursos del SGP, sólo procedía para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con el destino de los recursos del SGP (educación, salud, saneamiento básico y agua potable).

Entonces, es claro que las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto, son plenamente aplicables respecto de los recursos del Sistema General de Participaciones, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente, alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dicho recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico), en otras palabras, la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones no puede ser considerada como absoluta.

Una vez establecido el marco de interpretación legal y jurisprudencial, debemos señalar que en el presente caso nos encontramos frente a una reclamación ejecutiva efectuada por QUILISERVICIOS S.A.S. contra el HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LÓPEZ, en virtud de la prestación de los servicios efectuada por la ejecutante a personas vinculadas a la demandada, las cuales se encuentran respaldadas en las diferentes facturas de venta anexadas al expediente, lo cual acredita que la obligación reclamada por QUILISERVICIOS S.A.S. tiene como fuente una actividad relacionada con la prestación de los servicios de salud, lo que primigeniamente permitiría cumplir con una de las excepciones que permite el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones; no obstante lo anterior, las medidas de embargo solicitadas por el ejecutante tienen una antigüedad superior a 18 meses, lo que en suma les permitiría salir avante pues así lo ha indicado la Jurisprudencia Constitucional, concretamente a través de la sentencia C- 1154 de 2008, la que puntualiza que:

"(...)

*Las reglas de excepción anteriormente descritas lejos de ser excluyentes son complementarias, pero mantiene plena vigencia la regla general de la inembargabilidad de recursos del Presupuesto General de la Nación. Además, en el caso de la ejecución de sentencias y títulos ejecutivos emanados de la administración, **la posibilidad de embargo exige que se haya agotado, sin éxito, el plazo previsto en el Código Contencioso Administrativo para el cumplimiento de las obligaciones del Estado.***

Y como si lo anterior fuera poco, la Honorable Corte Suprema de Justicia con ponencia de la Dra. Margarita Cabello Blanco puntualizó:

5.2.3.- En tercer lugar, que existen «excepciones al principio de inembargabilidad» de los dineros destinados a la prestación del servicio público de salud (son recursos públicos y del Sistema General en Seguridad Social Salud); a manera de ilustración y respecto a ello, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992; C-13, C-017, C-337 y C-555 de 1993; C-103 de 1994; C-354 y C-402 de 1997; C-793 de 2002; C-566 de 2003; C-1154 de 2008; C-539 de 2010 y C-313 de 2014, entre otras.

Una de dichas excepciones es la concierne con «la viabilidad de disponer la retención de esos valores cuando el recaudo ejecutivo (...) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (...)» [Corte Constitucional. Sentencia C-566 de 2003]» (CSJ STC16197-2016, 9 nov. 2016, rad. 2016-03184-00).²

Conforme a lo expuesto, encuentra esta agencia judicial que la decisión atacada fue proferida con ajuste a la normatividad positiva que rige asuntos de esta estirpe, debido a que la medida cautelar decretada si resulta procedente en este caso por configurarse una de las excepciones planteadas por vía jurisprudencial para materializar embargo sobre los dineros de propiedad de la entidad demandada aun cuando estos tengan destinación a la salud, palmario de lo expuesto se tiene entonces que en el sub examine no existen elementos probatorios que permitan modificar la posición inicialmente adoptada por esta agencia judicial con respecto al tema de las cautelas, por lo que no se repondrá el auto contra que se fue lance en ristre la recurrente, lo que se consignará en la parte resolutive de la presente providencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar

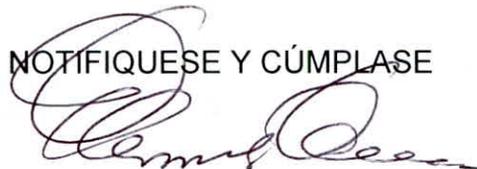
RESUELVE

PRIMERO: NO REPONER el auto adiado quince (15) de febrero de 2019 por lo expuesto en párrafos anteriores.

SEGUNDO: Sin condena en costas por su no causación.

TERCERO: Reconocer personería jurídica a la Doctora SANDRA MARÍA CASTRO CASTRO identificada con C.C. N° 49.763.131 y T.P. N° 82.560 del C.S.J. como apoderada judicial de la ES.S HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LÓPEZ, en los términos y para los efectos del memorial poder conferido visible a folio 44 del paginario.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



DANITH CECILIA BOLIVAR OCHOA
Juez

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO QUINTO CIVIL DEL CIRCUITO
DE VALLEDUPAR

En ESTADO No _____ de fecha _____
se notifica a las partes el presente auto, conforme al Art.
295 del C.G.P.

LEONARDO JOSÉ BOBADILLA MARTÍNEZ
secretario

LJBM.

² STC7397-2018, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.