

Señor.

JUEZ ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA
E.S.D.

PROCESO: **EJECUTIVO DE MAYOR CUANTÍA**
DEMANDADO: **COOMEVA E.P.S S.A**
DEMANDANTE: **PROMOTORA BOCAGRANDE S.A**
RADICADO: **2017- 343**

ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN DE FECHA 15 DE JUNIO DE 2021.

JAVIER DAVILA OSPINO, mayor de edad, identificado con la Cedula de Ciudadanía 73.203.369 de Cartagena, abogado en ejercicio y portador de la Tarjeta Profesional Numero **156.157** expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado De **PROMOTORA BOCAGRANDE S.A**, por medio del presente escrito, **interpongo recurso de reposición y en subsidio** el de apelación en contra del auto de **fecha 15 de junio de 2021**, el cual suspendió el proceso ejecutivo bajo el radicado de la referencia, teniendo en cuenta lo siguiente:

- **Suspensión del proceso por un término de dos (2) meses:** Expresa el despacho que es procedente la solicitud de Coomeva EPS S.A, teniendo en cuenta que dicha entidad está siendo sujeta de una toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios del a misma.

El auto de fecha 15 de junio de 2021, dista completamente de la realidad el proceso por el que está pasando COOMEVA EPS S.A, el cual es, una intervención especial para administrar.

Normativamente hablando, no es procedente la suspensión de los procesos ejecutivos que se están adelantando en contra de COOMEVA EPS S.A, toda vez que, en la entidad demandada, **no inició un proceso de liquidación**, sino una toma de posesión para administrar, en la cual se determinará en un término de dos (2) meses, si efectivamente se lleva a cabo o no, la liquidación de la EPS.

Lo dicho en el párrafo anterior, se encuentra regulado en el art. 115 del EOSF, conocido por el agente especial para la toma de posesión, quien en su solicitud expresamente manifestó:

Que el artículo 115 del EOSF modificado por el artículo 21 de la Ley 510 de 1999, en concordancia con el artículo 9.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, señala que la toma de posesión tiene como fin, establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación, si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social o si se pueden realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para los afiliados y sus acreedores. La decisión correspondiente deberá adoptarse por la Superintendencia Nacional de Salud, en un término no mayor de dos (2) meses, prorrogables por un término igual.

Al no encontrarnos ante el escenario de una liquidación, **no se puede** dar a aplicación a lo contemplado en los art. 20 y 70 de la Ley 1116 de 2006, puesto que los presupuestos de los mismos, se refieren, única y exclusivamente, cuando estamos en presencia de una liquidación, esto es, la remisión del expediente para que sea incorporado al trámite al concursal, para que el juez de concurso califique y gradúe los créditos según su categoría; de la misma manera, **en caso de ser procedente**, se pondrán a su disposición las medidas cautelares, para que este determine si se deben levantar o no, según convenga a los objetivos del proceso.

Lo dicho anteriormente (esto es que COOMEVA EPS S.A no está en el escenario de un proceso de liquidación) genera como resultado, que al proceso de la referencia, no se le dé aplicabilidad a lo establecido en el literal **d) del art. 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010**¹, sino a lo estipulado en el literal **e)** de la misma norma, la cual indica que:

e) La advertencia que, en adelante, no se podrá iniciar ni continuar procesos o actuación alguna contra la intervenida sin que se notifique personalmente al agente especial, so pena de nulidad;

Es decir, que el precepto citado, impone como carga procesal para continuar con el trámite, que se surta el trámite de **notificación personal** al Agente Especial para la toma de posesión, Felipe Negret Mosquera, **la cual se realizó el 2 de junio de 2021**, es decir, que al momento de suspender el proceso ejecutivo en auto de fecha 15 de junio de 2021, el agente especial para la toma de posesión ya se encontraba notificado, hecho que va en contravía de lo estipulado en el literal e), pues este nos indica que una vez se notifique al agente especial, se puede continuar con el curso de los procesos.

Así las cosas, es necesario que su señoría revoque la suspensión otorgada en el presente proceso, toda vez que la misma no cumple con los presupuestos para que se lleve a cabo en virtud de lo establecido en el literal e) del art. 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010. En consecuencia, se deberá continuar con el trámite del proceso, eso sí, notificando todas las actuaciones, que en adelante se den dentro del mismo, al agente especial para la toma de posesión.

- **Medidas cautelares:** En el auto de fecha 15 de junio de 2021, el despacho levanta las medidas cautelares.

En el caso concreto, el levantamiento de las medidas cautelares y entrega inmediata de los recursos, va en contravía del procedimiento que se lleva a cabo en la intervención especial para administrar, el cual se ciñe en lo contemplado en los literales f), g) y h) del art. 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 el cual en los literales f) y g) solicita que se pongan a disposición del mismo los bienes sujetos a registro y los automotores a nombre de la entidad con la medida especial.

Adicionalmente, el literal h) del art. 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010 manifiesta que:

h) La prevención a todo acreedor, y en general a cualquier persona que tenga en su poder activos de **propiedad de la institución financiera intervenida**, para que proceda de manera inmediata a entregar dichos activos al agente especial; (subrayado y negrilla fuera del texto).

De la lectura de la norma citada, evidenciamos que el fundamento alegado por el solicitante y concedido por su señoría, no se ciñe a lo allí establecido, sino que obedece al trámite que debe hacerse dentro de los procesos de liquidación, en los cuales, por regla general, en caso de ser procedente, se ponen a disposición del juez concursal, las cautelas decretadas.

¹(...) d) La comunicación a los jueces de la República y a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva, sobre la suspensión de los procesos de la ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión con ocasión de obligaciones anteriores a dicha medida, y la obligación de dar aplicación a las reglas previstas por los artículos 20 y 70 de la Ley 1116 de 2006;

La afirmación realizada en el párrafo precedente, ya fue objeto de debate en el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en donde el magistrado ponente Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ, en providencia del seis (6) de noviembre de dos mil doce (2012) dejó por sentado que:

(...)

“En consecuencia, de acuerdo con las normas antes señaladas, las obligaciones que adquiera la entidad intervenida con posterioridad a la fecha del inicio de la toma de posesión, **o aquellas que no deba honrar con dineros de su propio patrimonio**, podrán ser cobradas ejecutivamente en el curso de tal procedimiento administrativo”²

Definido ese marco jurídico y su efecto respecto de los procesos ejecutivos como también las medidas cautelares de la medida de toma administrativa para administrar, conviene a la decisión a descender en este proveído, cual es la situación del proceso sub judice y los bienes que se encuentran afectados con las cautelas proferidas en él.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

En primer término, es menester considerar la destinación específica que ordena el artículo 48 de la Carta Política para estos recursos del sistema de seguridad social. En efecto, se trata de una prescripción de obligatorio cumplimiento, que prohíbe que se le de cualquier destinación diversa de los fines fijados por la constitución y la ley, a los recursos del sistema de seguridad social.

Con este carácter de dineros de destinación específica, se puede ir dilucidando la naturaleza especial que tienen estos recursos. Al respecto la Honorable Corte Constitucional, ha sido clara en manifestar que estos bienes propios del Sistema de Seguridad Social, no hacen parte del patrimonio particular de las entidades promotoras de salud, y que éstas solamente fungen como meras administradoras de los mismos, siempre con el deber de cumplir con la destinación legal y constitucional de los mismos, que es cancelar a las I.P.S. el valor de la prestación de los servicios de salud a sus afiliados. Por este motivo ha considerado la Corte Constitucional que las rentas del Sistema de Seguridad Social en Salud, son recursos parafiscales que tienen las siguientes características:

“...su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redundando en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado a un cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías

² Providencia de fecha 26 de octubre de 2012 Ref 36.944 MaP Vivian Saltarin J

territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean”.³

En tal sentido, la Corte Constitucional ha expresado:

“En conclusión, dentro del ámbito de la ley 550 de 1999 pueden constitucionalmente estar las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Administradoras del Régimen Subsidiado (A.R.S.) pero ello no permite, que al acudir a los instrumentos de intervención previstos en dicha ley, se infrinja el mandato constitucional según el cual no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines pertinentes a ella” (Art. 48 inciso 4 de la CP.).⁴

A su vez Consejo de Estado, expresa sobre el punto:

“Lo anterior indica que en el citado informe se omitió el análisis de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que, como lo dijo la Sección Primera de esta Corporación en providencia del 11 de octubre de 2007, Exp. No. 2003-00435-01, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, han sido dictadas para proteger los recursos de la salud y “son claras en señalar que **los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud pertenecen al sistema y no a los entes que por disposición legal los administran, luego mal podrían entrar en su liquidación como si fueran de su propiedad...**”.⁵ (negrilla fuera del texto).

En consecuencia, admitiendo que en la toma de posesión para administrar o para liquidar se imponga la suspensión de los procesos en marcha contra la intervenida, ella no tiene un alcance absoluto ni constitucional ni legal ni administrativamente, porque quedó contemplado, admite excepciones respecto de la temporalidad de las obligaciones y CUANDO RECAEN LAS MEDIDAS CAUTELARES SOBRE BIENES QUE NO SON PROPIOS DE LAS INTERVENIDAS, COMO CUANDO SON DINEROS PERTENECIENTES AL SISTEMA DE SALUD, siempre y cuando, las obligaciones que se cobran igualmente provengan de la prestación de salud, con lo cual no se desobedecen los mandatos constitucionales y legales, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en varias jurisprudencias y que este despacho ha avalado en pretéritas decisiones.-

Es decir, en el caso concreto, al estar en presencia de la ejecución de obligaciones generadas con ocasión a la prestación de servicios en salud, por parte de IPS, se constituye una excepción a la regla de inembargabilidad sobre las cuentas maestras, razón por la cual, **los dineros obtenidos como materialización de las medidas cautelares, no deben ser puestos a disposición del agente especial, toda vez que son dineros con destinación específica**, esto es, se deben garantizar con ellos, el pago de las obligaciones derivadas de la prestación de servicios en salud, tal como se ratificó en dos fallos proferidos por la Honorable Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil, al interior de las acciones de tutela que **Coomeva EPS** y la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** iniciaron contra la orden de embargo a las cuentas maestras expedida por el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, providencias que van en consonancia

³ Corte Constitucional. Sentencia C-349/04. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴ C-867 DE 2001

⁵ Consejo de Estado Providencia de fecha 10 de julio de 2012 Mp Marco Antonio Velilla Moreno.-

con el auto calendado el **6 de noviembre de 2012**, emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

Por lo anterior, es necesario que su señoría también **revoque** el aparte que habla del levantamiento de la medidas cautelares, toda vez que el mismo, no tuvo en cuenta que COOMEVA EPS S.A actualmente **no se encuentra** en proceso de liquidación.

Es de resaltar que el hecho de que exista un precedente vertical aplicable al caso concreto, hace que el mismo sea de obligatorio cumplimiento para el juez de instancia en virtud de lo señalado en la **Sentencia SU 354 de 2017** en donde la Honorable Corte Constitucional, manifestó:

PRECEDENTE JUDICIAL HORIZONTAL Y VERTICAL-Alcance y carácter vinculante

Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y **(ii) el precedente vertical**, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. **Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales.**

En mérito de lo hasta aquí expuesto elevo ante su señoría las siguientes:

Solicitudes:

Primero: Que se revoque el auto de fecha 15 de junio de 2021, en lo referente a la suspensión, toda vez que el mismo no tuvo en cuenta lo escrito en el literal e) del art. 9.1.1.1.1 del Decreto 2555 de 2010, el cual indica que se debe continuar con el trámite de los procesos siempre y cuando se notifique al agente especial para la toma de posesión, el cual, en el caso concreto se notificó el 2 de junio de 2021.

Como consecuencia de lo anterior, se debe reanudar el proceso y seguir con el trámite a lugar.

Segundo: Que se revoque el auto de fecha 15 de junio de 2021, en lo referente al levantamiento de las medidas cautelares, toda vez que el mismo va en contravía del precedente vertical esgrimido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

Tercero: Que en el evento en que su señoría no el auto de fecha 15 de junio de 2021, conceda el recurso de apelación en el **efecto suspensivo**, toda vez que el mismo es procedente en virtud del numeral 8 del art. 321 del C.G.P.

Del señor Juez.

Atentamente,

JAVIER DAVILA OSPINO

C.C N° 73.203.369 de Cartagena.

T.P N° 156.157 del C.S de la J.

Davilajavier83@gmail.com

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**



**DEPARTAMENTO DEL ATLANTICO
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
SALA OCTAVA UNITARIA CIVIL-FAMILIA**

Barranquilla, noviembre seis (6) de dos mil doce (2012).

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

OBJETO DEL PROVEIDO

Procede esta Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra el auto de fecha 28 de Junio de 2012, proferido por el Juzgado 12 Civil del Circuito de Barranquilla, dentro del Proceso Ejecutivo Singular, promovido por **CLINICA REINA CATALINA Y CIA. LIMITADA** contra **SOLSALUD E.P.S.**

RESUMEN FACTICO

1. La parte demandante interpuso demanda ejecutiva para el cobro de la suma de **QUINIENTOS TREINTA Y DOS MILLONES CUARENTA Y CUATRO MIL CUATROSCIENTOS SESENTA Y SEIS PESOS (\$ 532.044.466)** (C. P No. 4, Folios 1-9)
2. De acuerdo con el libelo de la demanda las obligaciones a cargo de la parte demandada provienen de la prestación de servicios de salud mediante la modalidad de eventos y/o servicios de urgencias de salud (C. P No. 4, Folios 1-9 y 12-165)
3. EL Juzgado competente dictó mandamiento ejecutivo fechado del 24 de Mayo de 2.011, por la suma solicitada en la demanda (C .P No. 4, Folios 170-173)
4. La parte demandante solicitó el embargo y secuestro de los depósitos de dinero que por cualquier producto o concepto poseyera SOLSALUD E.P.S S.A (Cuaderno No. 6, Folio 1)
5. A través de auto con fecha del 24 de Mayo del 2.011, el Juzgado competente ordenó a la parte demandante prestar caución por la suma de **SETENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ MIL PESOS (\$ 79.810.000)** (Cuaderno No. 6, Folio 2)
6. El demandante prestó caución equivalente al valor ordenado por el Juzgado (Cuaderno No. 6, Folios 3 y 4)

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

7. Por auto del 1 de Junio de 2.011 el Juzgado resolvió decretar el embargo y secuestro de los dineros que tuviere o llegare a tener la demandada, en cuentas de ahorros, cuentas corrientes, CDTs o cualquier denominación en los diferentes bancos, entidades y corporaciones, limitando la medida a la suma de **SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MILLONES CIEN MIL PESOS (\$ 798.100.000)** (Cuaderno N. 6, Folio 5)

8. Mediante oficio No. 066850 del 23 de Junio de 2.011 el Banco BCSC informó que tras el registro en sus archivos encontró que se encontraban otros embargos en ejecución (Cuaderno No. 6, Folio 10)

9. COLPATRIA comunicó al Juzgado que poseía 1 cuenta de ahorro con saldo en cero o en sobregiro (Cuaderno No. 6, Folio 11)

10. DAVIVIENDA informó tener 2 cuentas corrientes a nombre de la entidad demandada, estando ambas embargadas para evitar el retiro de dineros (Cuaderno No. 6, Folio 13)

11. La demandada **SOLSALUD E.P.S** solicitó el día 3 de Abril de 2.012, suspender el proceso ejecutivo en curso contra ella, y la cancelación de los embargos decretados con anterioridad, debido a su intervención administrativa (C. P No. 4, Folios 167-180)

12. BANCO DE BOGOTÁ comunicó al Juzgado el día 20 de Abril de 2012, la calidad de inembargables que tienen las cuentas corrientes y de ahorro en las que figura como titular la demandada (C. P No. 4, Folio 187)

13. A los 28 días del mes de Marzo de 2012 firmó acta de posesión como interventor de la entidad demandada el Dr. Mario Alberto Posada Rojas (C. P No. 4, Folio 188)

14. El día 28 de Marzo de 2012 se firmó el acta de toma de posesión de SOLSALUD E.P.S (C. P No. 4, Folio 190)

15. Por medio de oficio del 2 de Mayo de 2012, la Superintendencia de Salud solicitó al Juzgado la cancelación de las medidas cautelares vigentes sobre las cuentas corrientes o de ahorros de la entidad demandada (C. P No. 4, Folio 192)

16. A través de auto fechado del 28 de Junio de 2.012, el Juzgado resolvió declarar: “la suspensión del proceso ejecutivo en curso, y la cancelación de los embargos decretados con anterioridad a la medida cautelar preventiva de toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios, y de intervención forzosa administrativa para administrar que afecten bienes de la entidad” (C. P No. 5, Folios 162-165)

Contra esta decisión interpuso la parte demandada recurso de apelación, el cual correspondió por reparto a esta Sala, impartíendosele el trámite de rigor.

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El motivo determinante de la decisión atacada consiste en que para el a-quo, a pesar de que los dineros de la salud no hacen parte del patrimonio de la entidad demandada y son de destinación específica para el cumplimiento de obligaciones de la salud, sería contrario a una sana interpretación teleológica de las normas que regulan la materia, excluir dichos dineros de la intervención forzosa administrativa a que esta siendo sometida la E.P.S, pues son dineros necesarios para superar la situación que generó la necesidad de la intervención.

ARGUMENTOS DEL RECURSO

Manifiesta la parte recurrente en el libelo de sustentación del recurso, que los dineros cobrados dentro del proceso son de carácter público, y pertenecen al sistema de seguridad social en salud, por lo cual las E.P.S son meras administradoras de estos y no entran a hacer parte del patrimonio propio de las mismas. En consecuencia, para el demandante, no podría suspenderse el presente proceso ejecutivo y decretar el levantamiento de los embargos, siendo que la reestructuración a que esta sometida la entidad demandada, recae exclusivamente sobre aquellos bienes que hacen parte de su patrimonio.

CONSIDERACIONES

El proceso ejecutivo es aquel que el sistema jurídico le ha establecido la función económico-social-jurídica de servir de instrumento para la obtención de la satisfacción de las obligaciones que siendo claras, expresas y exigible, no lo han sido de manera voluntaria descargada de parte de su deudor.-

Y esa satisfacción forzada consiste fundamentalmente en la obtención, por lo fuerza y con ayuda del Estado, de bienes del patrimonio del deudor, lo suficiente para el cubrimiento de la obligación que se cobra, ello, mediante las medidas cautelares de embargo y secuestro.-

En el presente caso, la demandante solicita el embargo de unos dineros que aparecen bajo las cuentas del demandado, que al ser objeto de medida de toma de posesión con carácter administrativa, a consideraciones del funcionario de primera instancias, son dineros que deben desembargarse a efecto que vayan a la masa de la entidad intervenida y sirvan para resolver los motivos de dicha intervención.-

Limitándose el despacho a ese solo argumento expuesto por el funcionario de primera instancia, procederá a estudiar los siguientes aspectos: i) En que consiste y cual es la función de esa medida.- ii) Composición del patrimonio de las EPS y naturaleza de cada uno de esos componentes respecto de la función de las EPS; III) Caso concreto y naturaleza de los dineros embargados en proceso; iv) Conclusiones para el aspecto estudiado.-

i.-) INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE SALUD: GENERALIDADES.

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

Este tipo de intervención se encuentra regulada por el Decreto 1922 de 1994 y complementada con todo un conjunto de normas y remisiones al Estatuto del Sistema Financiero, del cual en su artículo 1 establece que la Superintendencia de Salud o las Direcciones Territoriales de Salud podrán asumir la gestión administrativa, ya sea total o parcial, de las entidades que suministran servicios de salud, por motivos de orden público, administrativo o técnico, que puedan estar afectando la correcta y adecuada prestación de estos servicios.-

Igualmente el artículo 2 del mismo decreto expresa que la finalidad de la intervención, **es básicamente mantener una adecuada prestación del servicio de salud, y además velar por el recto cumplimiento de la normatividad que rige la prestación del servicio público de seguridad social**, que el artículo 21 de la Ley 510 de 1999, expresa en los siguientes términos:

“La toma de posesión tendrá por objeto establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación; si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social, o si se puede realizar otras operaciones que permitan lograr mejores condiciones para que los depositantes ,ahorradores e inversionistas puedan obtener el pago total o parcial de sus Acreencias “

Pues bien, para obtención de esos fines, la declaratoria de toma de posesión para administrar la E.P.S. intervenida, la misma ley expresa que deben cancelarse los “embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión **que afecten bienes de la entidad” (literal del artículo 22 de la ley 510 de 1999)** y la suspensión de los procesos ejecutivos en curso por obligaciones **“anteriores a dicha medida” (literal d del mismo artículo y ley).**-

Con fundamento en estas normas, se emitió la resolución 000671 del presente año, mediante la cual se adopta la medida cautelar preventiva de toma de posesión inmediata de los bienes haberes y negocios y de intervención forzosa administrativa para administrar de Solsalud EPS S. A y como consecuencia de ello, averiguar la situación real de la intervenida, lograr el cabal cumplimiento de su objeto social y garantizar la adecuada prestación del servicio de salud, para lo cual, en el literal **d** del artículo segundo se dispone la suspensión de los procesos ejecutivos en que se cobren obligaciones anteriores a la toma de la medida administrativa y en el literal **e** se dispone la cancelación de los embargos **que “afecten bienes de la entidad”.-**

Así lo establece la ley y así lo dispuso la resolución en comento y así lo ha entendido la Sala Civil de este Tribunal cuando en providencia reciente y estudiando un caso semejante, expresó:

“En consecuencia, de acuerdo con las normas antes señaladas, las obligaciones que adquiera la entidad intervenida con posterioridad a la fecha del inicio de la toma de posesión, **o aquellas que no deba honrar con dineros de su propio patrimonio**, podrán ser cobradas ejecutivamente en el curso de tal procedimiento administrativo”¹

¹ Providencia de fecha 26 de octubre de 2012 Ref 36.944 MaP Vivian Saltarin J

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

Definido ese marco jurídico y su efecto respecto de los procesos ejecutivos como también las medidas cautelares de la medida de toma administrativa para administrar, conviene a la decisión a descender en este proveído, cual es la situación del proceso sub judice y los bienes que se encuentran afectados con las cautelas proferidas en él. -

3. NATURALEZA JURIDICA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

En primer término, es menester considerar la destinación específica que ordena el artículo 48 de la Carta Política para estos recursos del sistema de seguridad social.- En efecto, se trata de una prescripción de obligatorio cumplimiento, que prohíbe que se le de cualquier destinación diversa de los fines fijados por la constitución y la ley, a los recursos del sistema de seguridad social.

Con este carácter de dineros de destinación específica, se puede ir dilucidando la naturaleza especial que tienen estos recursos. Al respecto la Honorable Corte Constitucional, ha sido clara en manifestar que estos bienes propios del Sistema de Seguridad Social, **no hacen parte del patrimonio particular de las entidades promotoras de salud, y que éstas solamente fungen como meras administradoras de los mismos, siempre con el deber de cumplir con la destinación legal y constitucional de los mismos, que es cancelar a las I.P.S. el valor de la prestación de los servicios de salud a sus afiliados.** Por este motivo ha considerado la Corte Constitucional que las rentas del Sistema de Seguridad Social en Salud, son recursos parafiscales que tienen las siguientes características:

“...su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redundan en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado a un cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean”.²

En tal sentido, la Corte Constitucional ha expresado:

“En conclusión, dentro del ámbito de la ley 550 de 1999 pueden constitucionalmente estar las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Administradoras del Régimen Subsidiado (A.R.S.) pero ello no permite, que al acudir a los instrumentos de intervención previstos en dicha ley, se infrinja el mandato constitucional según el cual no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la

² Corte Constitucional. Sentencia C-349/04. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

seguridad social para fines pertinentes a ella” (Art. 48 inciso 4 de la CP.).³

A su vez Consejo de Estado, expresa sobre el punto:

“Lo anterior indica que en el citado informe se omitió el análisis de las normas constitucionales, legales y reglamentarias que, como lo dijo la Sección Primera de esta Corporación en providencia del 11 de octubre de 2007, Exp. No. 2003-00435-01, M.P. Dra. Martha Sofía Sanz Tobón, han sido dictadas para proteger los recursos de la salud y “son claras en señalar que los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud pertenecen al sistema y no a los entes que por disposición legal los administran, luego mal podrían entrar en su liquidación como si fueran de su propiedad...””⁴

En consecuencia, admitiendo que en la toma de posesión para administrar o para liquidar se imponga la suspensión de los procesos en marcha contra la intervenida, ella no tiene un alcance absoluto ni constitucional ni legal ni administrativamente, porque quedó contemplado, admite excepciones respecto de la temporalidad de las obligaciones y CUANDO RECAEN LAS MEDIDAS CAUTELARES SOBRE BIENES QUE NO SON PROPIOS DE LAS INTERVENIDAS, COMO CUANDO SON DINEROS PERTENECIENTES AL SISTEMA DE SALUD, siempre y cuando, las obligaciones que se cobran igualmente provengan de la prestación de salud, con lo cual no se desobedecen los mandatos constitucionales y legales, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en varias jurisprudencias y que este despacho ha avalado en pretéritas decisiones.-

CASO CONCRETO

1. La resolución 000671 del 2012 proferida por la Superintendencia Nacional de Salud (CP No. 4, Folios 173-180), por medio de la cual este organismo adoptó: “MEDIDA CAUTELAR PREVENTIVA DE TOMA DE POSESIÓN INMEDIATA DE LOS BIENES, HABERES Y NEGOCIOS Y DE INTERVENCIÓN FORZOSA ADMINISTRATIVA PARA ADMINISTRAR, dispuso como consecuencia de esta medida la suspensión del proceso en ejecutivo en curso, y el levantamiento de los embargos decretados con anterioridad a la medida. (CP No. 4, Folio 174, Pág. 2)

En virtud de dicha resolución y de la solicitud presentada en tal sentido por la misma E.P.S, el a-quo consideró ajustado a derecho la suspensión del proceso y la cancelación de los embargos decretados dentro del mismo. Sin embargo, el sentenciador de primera instancia no tuvo en cuenta, primero, la clara diferenciación existente entre la intervención administrativa para administrar y la intervención para liquidar, las cuales además tipifican diferentes procedimientos y fines.-

Como se expresó en el párrafo primero, en efecto, la resolución emitida por la Superintendencia de Salud establece claramente que se trata de una Intervención forzosa para administrar y en los literales d y e del artículo segundo de la resolución, siguiendo la ley, redujo las medidas

³ C-867 DE 2001

⁴ Consejo de Estado Providencia de fecha 10 de julio de 2012 Mp Marco Antonio Velilla Moreno.-

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

cautelares a cancelar, las que recaían sobre bienes de propiedad o propios de la intervenida, lo que le imponía al funcionario de primera instancia estudiar diferenciadamente la situación concreta de los dineros embargados y la clase de obligaciones que se cobran en el proceso, cuestión que no realizó.-

2. Aunado a todo lo anteriormente dicho, para la Sala Unitaria es clara que los dineros de la seguridad social tienen una destinación específica constitucional, la cual no puede ser contrariada bajo ningún aspecto por normas de rango inferior. Al respecto ha dicho la Honorable Corte Constitucional: "Es claro entonces que el mandato de que los recursos de la seguridad social sean de destinación específica no puede ser desconocido por el legislador en ningún caso, ni aún en aras de la reactivación económica. Por lo tanto, los recursos destinados a atender las necesidades del servicio de salud no pueden ser objeto de acuerdos de pagos con acreedores que conduzcan a que tales recursos no lleguen al destino ordenado en la Carta"⁵

En consecuencia, sólo podrían hacer parte de la intervención aquellos dineros que conforman el patrimonio propio de la E.P.S Solsalud, más no aquellos que pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud, como lo son las cuentas corrientes y de ahorro depositadas en Banco de Bogotá, pues se trata de sumas inembargables, en principio, para cancelar deudas diferentes a las generadas por los servicios de salud, que es precisamente la destinación específica a la que está orientado.-

3.- El despacho de primera instancia, sin efectuar las dos diferenciaciones anteriores y colocando en un solo todo el presupuesto de las E.P.S. no detalla si los dineros materia de las cautelares en el presente proceso son pertenecientes a cual clase de ingreso de la demandada y razonando como si estuviéramos frente a una toma para liquidar estima bien levantar las medidas cautelares practicadas en el presente proceso, pero revisada la certificación de las entidades bancarias se tienen que son aportes del Sistema y por tanto, no hacen parte del haber de la demandada y por el contrario si destinado al pago de deudas del servicio de salud, ámbito de la prestación que se cobra.-

4.- Como lo explica cabalmente Solsalud en memorial de fecha 26 de agosto de 2012 y las certificaciones expedidas por los Bancos, los dineros que se reciben en dichas cuentas provienen del presupuesto y en consecuencia inembargables para las deudas propias de las EPS.- Eso es cierto y la razón es la destinación específica de dichos dineros.-

Pero, excepcionalmente, esa regla general cede cuando las deudas que se cobran son precisamente participes de esa destinación, cual es, la prestación de servicio de salud.-

No participar de este sentido, concluiríamos en lo absurdo, que esos dineros se remiten a las EPS solo para el pago del servicio de salud de manera voluntaria, pero como de esa manera no se realiza el pago, entonces por vía coercitiva no es posible, lo cual choca contra toda lógica y el sistema jurídico garantista de que el acreedor tiene expedida

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-86701. Magistrado (a) Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

Radicación: 36.932
CÓDIGO: 08001-31-03-012-2011-00098-01
Demandante: Clínica Reina Catalina y Cia. Ltda.
Demandado: Solsalud EPS.
Magistrado Ponente: Dr. ABDÓN SIERRA GUTIERREZ

la vía coercitiva cuando no se descarga voluntariamente una obligación.-

Cosa distinta es que la EPS pretenda cancelar con dichos dineros deudas propias, es decir de su interés exclusivamente privada, como sería comprar bienes, pagar deudas no de salud, porque en tales eventos se configura desvió de la específica destinación de esos dineros.- Además que no tendría sentido la diferenciación de ingresos entre propios y del Sistema General de Salud, sino es para hacer descansar sobre ella, la diferencia de función de dichos ingresos.-

Luego si la suspensión y levantamiento de las medidas cautelares en el caso de estudio se fundamento en que dichos dineros han de ser necesarios para resolver los motivos de la intervención y demostrado ha quedado que dichos dineros, como el mismo juez de primera instancia lo admite de manera expresa, son de destinación específica, no sería posible tomarlos para cubrir obligaciones diferentes al pago de servicios de salud y en el caso de intervención administrativa los problemas son, como su nombre lo dice, de tipo administrativo, de funcionamiento, lo cual, desborda el ámbito de destinación de dichos ingresos, generando aquella interpretación, que a pesar de diferenciar el presupuesto de las EPS, termina haciéndolo uno y uno mismo.-

Por lo anteriormente expuestos la Sala Octava Unitaria Civil Familia, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla,

RESUELVE

A.- **REVOCAR** el auto de fecha 28 de Junio de 2012, proferido por el Juzgado Doce Civil del Circuito de esta ciudad, al interior del Proceso Ejecutivo singular seguido por **CLINICA REINA CATALINA Y CIA. LIMITADA** contra **SOLSALUD E.P.S.**, con fundamento en las consideraciones expuestas en este proveído.

En consecuencia seguir adelante el proceso, y manténgase las medidas cautelares decretadas en el presente proceso que recae sobre dineros del sistema General de Salud-.

B.- Sin costas en esta segunda instancia.-

C.- Ejecutoriada esta providencia remítase la actuación al despacho de origen. Líbrese el oficio respectivo.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

ABDON SIERRA GUTIÉRREZ
Magistrado.



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

Magistrado ponente

STC4663-2021

Radicación n.º 08001-22-13-000-2021-00133-01

(Aprobado en sesión virtual de veintiocho de abril de dos mil veintiuno)

Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veintiuno
(2021)

Decide la Corte la impugnación formulada respecto de la sentencia dictada el 19 de marzo de 2021, por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en el auxilio promovido por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES- frente al Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad; con ocasión del juicio coercitivo adelantado por la IPS Sabagg Radiólogos y 18 acumulados contra Coomeva EPS-, con radicado n° 2018-00175.

1. ANTECEDENTES

1. La entidad accionante procura la protección de su prerrogativa al debido proceso, presuntamente quebrantada por la autoridad jurisdiccional querellada.

2. La causa *petendi* constitucional y las correspondientes actuaciones admiten el siguiente compendio:

Con ocasión del compulsivo referido, la peticionaria fue requerida a fin de que se materializaran las medidas cautelares sobre las cuentas maestras de recaudo.

Afirma que, dando aplicación al artículo 594 del Código General del Proceso, se abstuvo de aplicar las cautelas, por cuanto los recursos sobre los cuales recaen son inembargables, al pertenecer al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

No obstante, por auto del 9 de febrero de 2021, el juzgado accionado dispuso la apertura del incidente de desacato y responsabilidad solidaria en su contra y del Banco Av Villas; determinación que estima irregular, pues, conforme al artículo 205 de la Ley 100 de 1993, la titular de dichas cuentas es ADRES, no la EPS ejecutada.

3. Exige, en concreto, ordenar a la autoridad judicial censurada dejar sin efectos el auto del 19 de octubre de 2018, por el cual se decretó el embargo y secuestro de los dineros que, por distintos conceptos, posea Coomeva EPS en la entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Cautela reiterada en auto del 04 de diciembre de 2019.

Asimismo, exhortar al estrado accionado para que se abstenga de librar medidas cautelares respecto a cuentas maestras de recaudo, al tratarse de dineros que no son propiedad de la EPS.

1.1. Respuesta del accionado

1. El juzgado convocado defendió la legalidad de su proceder, manifestando haber obrado dentro del marco legal y jurisprudencial que regula el decreto de medidas cautelares en contra de las EPS.

2. La Superintendencia Nacional de Salud pidió su desvinculación por carecer de legitimación en la causa.

3. La Sociedad Sabbag Radiólogos se opuso a la prosperidad del amparo, aduciendo que el precedente ha sido pacífico en reconocer la validez del embargo de recursos del Sistema General de Participaciones cuando el mismo tenga como fundamento actividades de la salud.

4. Coomeva EPS coadyuvó la petición de protección constitucional, afirmando que la cautela cuestionada afecta el flujo correcto de los recursos del SGSSS, violando derechos de los afiliados y de la ADRES.

1.2. La sentencia impugnada

El tribunal desestimó la protección invocada al no hallar reunidos los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, por cuanto:

“(...) En el asunto bajo análisis, existe un término prologando entre el cual el despacho accionado dictó las medidas cautelares (18 de octubre de 2018 y 04 de diciembre de 2019), y la presentación de la acción de tutela (09 de marzo de 2021), ello sin que la parte actora haya justificado su actuar, pues conocía de las cautelas dictadas, tal como lo exhibe en la demanda de tutela y en los documentos anexos a ella. Mírese que la parte actora solo acude al instrumento tuitivo una vez se apertura el trámite de incidente de responsabilidad solidaria, lo que ocurrió por auto del 09 de febrero de 2021. Trámite en el que tendrá las oportunidades para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, a más que no justifica en lo suficiente la conducta pasiva asumida en forma previa, como se indicó.

“Conjuntamente, asoma incumplido el presupuesto de la subsidiariedad, pues correspondía a la actora, en calidad de interesada, alegar su interés en el proceso ejecutivo, además de manifestar los motivos de oposición a la cautela con el fin de lograr un pronunciamiento del juez accionado, y a partir de allí desplegar la conducta procesal correspondiente. Eventualidad de la que no existe constancia que haya realizado (...)”.

1.3. La impugnación

La incoó la entidad accionante, señalando que sí se cumple el requisito de inmediatez, pues solo hasta el 18 octubre 2018 y el 4 de diciembre de 2019, fue requerida a fin de que se materializaran las medidas cautelares sobre las cuentas maestras de recaudo.

Además,

“(...) bajo los parámetros normativos del artículo 594 del Código General del Proceso, presentó escritos de abstención frente a los embargos, indicando claramente el motivo por el cual no se accedería al registro de las medidas cautelares y que posterior a ello, no consta pronunciamiento alguno por el Ente Judicial (...)”.

En punto al presupuesto de subsidiariedad, señaló que el mismo debe excusarse ante la inminencia de un perjuicio irremediable y, con todo,

“(...) la ADRES nunca fue parte dentro del proceso ejecutivo No. 2018-00175, por consiguiente, no se le otorgó el derecho que le asistía para controvertir las pretensiones de los extremos demandantes y aún más importante, oponerse frente a las medidas cautelares decretadas (...)”.

2. CONSIDERACIONES

1. La Corte Constitucional, en distintos pronunciamientos, ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población¹.

Asimismo, ha relevado que dicho principio tiene como finalidad asegurar la *“(...) adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la*

¹ La línea jurisprudencial sobre el tema se encuentra en las sentencias de la Corte Constitucional C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008, C-539 de 2010, C-543 de 2013 y C-313 de 2014, entre otras.

*protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (...)*².

Lo anotado porque si se avalara el embargo de todos los activos públicos “(...) (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1º y el preámbulo de la Carta Superior (...)”³.

La jurisprudencia de ese Alto Tribunal también ha sostenido que el anotado beneficio “(...) no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica (...)”, pues no es absoluto y es susceptible de excepciones.

Sobre esto último, el legislador ha permitido la persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales⁴.

No obstante, es la Corte Constitucional quien ha definido y desarrollado un régimen de excepciones al renombrado principio de inembargabilidad.

Ciertamente, esa Corporación, para armonizar el postulado estudiado con “(...) la dignidad humana, la

² *Ídem.*

³ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

⁴ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo (...)”, en sentencia C-543 de 2013, prohijó la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr

“(i) [La] satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas⁵ (...)”.

“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos⁶ (...)”.

“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible⁷ (...)”.

En esa providencia, se aludió, además, a una cuarta categoría así:

“(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)⁸ (...)” (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo del canon 594⁹, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. *“Precisó que tratándose de 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 [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] 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 (...)”.*

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 1994 *“(...) [S]e estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses (...)”.*

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

⁹ *“Párrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente*

“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 [la] entenderá (...) revoca[da] (...) si la autoridad (...) no explica el sustento del embargo sobre [tales] recursos. 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 (...)”¹⁰ (subraya fuera de texto).

Ahora, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -Ley 1751 de 2015-, son inembargables todos “(...) los recursos públicos que financian la salud (...)”.

Luego, en la actualidad, no hay duda de la protección otorgada a los activos Estatales orientados a la señalada actividad, entre estos, los recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC- administrados por las Empresas Prestadoras de Salud (art. 42.2, Ley 1438 de 2011) y los destinados al régimen subsidiado, ambos consignados a las EPS, de manera directa, por el Ministerio de Salud y

decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la 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 sólo se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

Protección Social, en nombre de las entidades territoriales y en las cuentas maestras abiertas por aquéllas para el efecto (arts. 5, 7 y 8, Dto. 971 de 2011).

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, sostuvo:

“(...) El artículo 25 del Proyecto 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, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente (...)”.

“En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones (...) que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública (...)”.

“Ahora bien, 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’. Para la Sala, la prescripción que blindo 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 (...)”.

“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, concluyendo la Sala que: ‘(...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...)”.

“Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: ‘(...) 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 (la norma cuestionada) 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 (...). [P]odrán 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 (...)”.

“(...)”.

“Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente: ‘De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’. En relación con dicho precepto superior la Corte constitucional en numerosas

decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social (...)”.

“Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo (...)”.

“(...) Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, 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 (...)”.

“Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica”.

“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 los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...)”.

“En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: ‘(...) no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente’, claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política.

Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas (...)” (subraya fuera de texto).

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye, los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.

Por tanto, corresponde al juez de la causa estudiar cada caso, en particular, para determinar la inembargabilidad de los recursos con destinación específica y la configuración de alguno de los supuestos de hecho que habilitan, de manera excepcional, su retención.

Revisada la primera excepción, concerniente a cancelar las obligaciones laborales del Estado, determinadas en sentencia, se encuentra que la misma se contempló en el artículo 21 del Decreto 028 de 2008, empero, limitándose el reconocimiento de dichas deudas con ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial; no obstante, la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, declaró exequible ese canon de manera condicionada, en el entendido de que si el pago de esas acreencias no podía hacerse con aquél rubro, por

resultar insuficiente, era dable acudir a los recursos con destinación específica.

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa, desde la expedición del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar “(...) *medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (...)*” estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los “*títulos legalmente válidos*” a cargo del Estado.

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corporación, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación “(...) *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 (...)*”¹¹.

Es indudable la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos, únicamente, cuando aquéllos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”¹², lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, pues, de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.

En la sentencia C-793 de 2002, respecto de la temática descrita, se explicitó:

“(...) [C]omo ya lo ha resaltado la jurisprudencia de esta Corporación, particularmente en los alcances del principio de inembargabilidad dados a partir de la sentencia C-354 de 1997, los cuales fueron reiterados en la sentencia C-402 del mismo año, la embargabilidad de las rentas y recursos presupuestales provenientes de las participaciones es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a entidades territoriales y cuando hayan transcurrido más de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia (artículo 177 del C.C.A.). Lo propio puede decirse de actos administrativos que reconozcan una obligación de la respectiva entidad y que presten mérito ejecutivo, siempre que haya transcurrido el lapso indicado. En la excepción quedan incluidas las obligaciones contraídas por la entidad territorial en materia laboral, tal como se ha señalado, de manera uniforme, desde la sentencia C-546 de 1992 (...)”.

“Ahora bien, considera la Corte que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715. El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013

configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se 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 Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado (...)

“(...) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715¹³, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, 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 de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones- (...)” (subraya fuera de texto).

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

“(...) Cabe hacer énfasis en que dicho criterio -fijado en la sentencia C-793 de 2002 solamente respecto de los recursos para educación del sistema general de participaciones- debe extenderse en el presente caso a los demás recursos de dicho sistema, con la única salvedad (...) de los recursos que pueden destinar libremente los municipios de las categorías 4, 5 y 6

¹³ “Artículo 18. Administración de los recursos. Los departamentos, los distritos y los municipios certificados administrarán los recursos del Sistema General de Participaciones en cuentas especiales e independientes de los demás ingresos de las entidades territoriales. Estos dineros no harán unidad de caja con las demás rentas y recursos de la entidad territorial. Estos recursos, del sector educativo, no podrán ser objeto de embargo, pignoración, titularización o cualquier otra clase de disposición financiera (...)” se subraya aparte demandado.

cuando estos no se destinen a financiar la infraestructura en agua potable y saneamiento básico (...)”.

“En este sentido, de la misma manera que en el caso de la participación en educación, ha de entenderse que las excepciones al principio de inembargabilidad que pueden predicarse, en aplicación de los criterios jurisprudenciales atrás citados, respecto de los recursos de las participaciones en salud y propósito general, solo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades que la Ley 715 de 2001 fija como destino de dichas participaciones (...)”.

“Téngase en cuenta en efecto que el artículo 91 acusado hace parte de las disposiciones comunes aplicables al sistema general de participaciones (título V de la Ley 715 de 2001), es decir a las participaciones en educación, salud y propósito general y que es en relación con todas ellas que los mandatos constitucionales arriba enunciados deben aplicarse”.

“Téngase en cuenta así mismo, que contrariaría el mandato constitucional de destinación de las participaciones aludidas (arts. 356 y 357 C.P.) el que pudiera entenderse que se puedan afectar en esas circunstancias los recursos de las participaciones para educación y salud, así como de propósito general que tienen fijadas por la Constitución y la ley precisas destinaciones (...)”.

“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 (...)” (subraya fuera de texto).

2. El resguardo deprecado no sale avante por la inobservancia de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

2.1. El primero, porque, la aquí gestora advirtió que había sido enterada de las decisiones que decretaron las medidas cautelares cuestionadas el 10 de junio de 2019, de manera que desde dicha data a la interposición de este amparo -9 de marzo de 2021-, transcurrió más de un año y nueve meses, sin evidenciarse circunstancias que justifiquen la inactividad de la interesada; lapso que supera el plazo de seis (6) meses adoptado por esta Sala como razonable para reclamar el resguardo de sus derechos.

Sobre este aspecto la Corte, reiteradamente ha puntualizado:

“(...) [S]i bien la jurisprudencia no ha señalado unánime el término en el cual debe operar el decaimiento de la petición de amparo frente a decisiones judiciales por falta de inmediatez, si resulta diáfano que éste no pueda ser tan amplio que impida la consolidación de las situaciones jurídicas creadas por la jurisdicción, (...) [por tanto] (...) muy breve ha de ser el tiempo que debe transcurrir entre la fecha de la determinación judicial acusada y el reclamo constitucional que se enfila contra ella, con miras a que éste último no pierda su razón de ser (...) en el presente evento no puede tenerse por cumplida la exigencia de inmediatez de la solicitud por cuanto supera en mucho el lapso razonable de los seis meses que se adopta, y no se demostró, ni invocó siquiera, justificación de tal demora por el accionante (...)”¹⁴.

Por tanto, si la petente se demoró en incoar el amparo, su descuido *per se* descarta la existencia de una conducta irregular atribuible al juzgado convocado y con repercusión directa en sus garantías fundamentales.

¹⁴ CSJ. STC. 14 Sep. 2007, Exp. 2012-01316-00, reiterado en STC. 27 Oct. 2011, Rad. 2011-02245-00

2.2. El segundo, por cuanto la actora no interpuso recurso de reposición frente al auto de 4 de diciembre de 2019, medio ordinario de defensa contemplado en el artículo 318 del Código General del Proceso; circunstancia que evidencia un descuido en el uso de los instrumentos legales para la defensa de sus derechos.

En cuanto a la eficacia del recurso de reposición para cuestionar decisiones adversas a los intereses de las partes, esta Corporación ha sido enfática al precisar:

“(...) Y, no se diga que el recurso de reposición es ineficaz porque el funcionario que emitió el proveído recurrido es quien lo resuelve, ya que de aceptarse tal aserto lo que se pondría en entredicho sería la idoneidad y utilidad de dicho medio impugnativo, supuestamente porque la autoridad judicial, en principio, no variaría su decisión, razonamiento que la Corte considera deleznable, si se tiene en cuenta que lo que animó al legislador para instituirlo como mecanismo de defensa fue el de brindarle al juez de conocimiento una oportunidad adicional para que revise su determinación y, si hubiere lugar a ello, que la enmiende, propósito que, aparte de acompasar con los principios de economía y celeridad procesal, asegura desde un comienzo el derecho de contradicción de los sujetos intervinientes, especialmente en asuntos que se tramitan en única instancia (...)”¹⁵.

Ahora, si estima que debió ser convocada al decurso desde su inicio, ha debido pedir la nulidad¹⁶ en los términos del numeral octavo del artículo 133 del Código General del Proceso, empero no lo hizo.

¹⁵ CSJ STC, de 28 de marzo de 2012, exp. 2012-00050-01, reiterada el 15 de mayo y el 17 de octubre del mismo año, exps. 2012-00017-01 y 2012-02127-00.

¹⁶ “(...) Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: (...) 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado (...)”.

No es dable acudir a esta acción excepcional para subsanar falencias en el ejercicio de los mecanismos ordinarios y extraordinarios de defensa previstos por el legislador al interior del proceso. Cuando se verifican desidias como la comentada, esta Corporación ha sido enfática al sostener:

“(...) [ante la negligencia] de las partes en el empleo de las defensas frente a las decisiones judiciales, es vedado para el Juez de tutela penetrar en las cuestiones procedimentales que informan los trámites respectivos, pues a este amparo, eminentemente subsidiario, sólo es dable acudir cuando no se ha tenido otra posibilidad “judicial” de resguardo; además, si las partes dejan de utilizar los dispositivos de defensa previstos por el orden jurídico, - como aquí ocurrió -, quedan sujetas a las consecuencias de las determinaciones que le sean adversas, que serían el fruto de su propia incuria”¹⁷.

La conducta apática del interesado impide reabrir un debate por vía constitucional frente a aspectos que debieron ser tramitados dentro del litigio y respetando las reglas propias del juicio, por cuanto ello atenta contra el carácter residual del resguardo. Ha sido criterio de la Sala:

“(...) [E]ste mecanismo, por lo excepcional, amén de su naturaleza subsidiaria, no deviene como un recurso alterno o suplementario y su invocación resulta legítima en la medida en que el afectado no cuente con recursos legales para evitar la vulneración de la que se duele. Contrario a ello, esto es, si existen tales medios surge inane la utilización de la tutela; consecuencia similar emerge cuando el interesado teniendo dichos recursos los ha menospreciado o no ha hecho uso de ellos, dado que en tal hipótesis culmina invocando su propia negligencia o incuria, lo que no es permitido y menos a través de la acción constitucional que ocupa la atención de la Sala”¹⁸.

¹⁷ CSJ. STC de 26 de enero de 2011, exp. 00027-00; reiterada el 11 de abril de 2012, exp.: 00616-00.

¹⁸ CSJ. STC de 23 de febrero de 2007, exp. 02068-01.

Asimismo, en lo que respecta al trámite incidental, tal como lo advirtió el *a quo* constitucional, el mismo se halla en pleno curso, de manera que es allí el escenario natural donde debe alegar y probar lo aquí aducido, esto es, la inembargabilidad de las cuentas maestras a nombre de la EPS deudora y los dineros que no se le hayan girado. Lo cual refuerza la imposibilidad de la intervención del juez constitucional, dada la naturaleza residual de esta especial jurisdicción.

3. Con todo, de los hechos narrados por la accionante, de cara a la orden embargo contra la ejecutada Coomeva E.P.S., no se extracta la presencia de un perjuicio irremediable que imponga la adopción de medidas de protección.

Memórese, la jurisprudencia constitucional ha señalado que para la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio deben acreditarse los siguientes supuestos, los cuales se hallan ausentes en esta ocasión:

*...[E]sta Corporación ha aplicado varios criterios para determinar su existencia; veamos: “**la inminencia**, que exige medidas inmediatas, **la urgencia** que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y **la gravedad de los hechos**, que hace evidente **la impostergabilidad** de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados” (CC T-377/11, reiterada en CSJ STC, 19 abr. 2012, rad. 2012-00126-01 y STC17372, 30 nov. Rad. 2016-02357-01).*

4. Siguiendo los derroteros de la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, no se otea vulneración alguna a la preceptiva de la misma ni tampoco del bloque de constitucionalidad, que ameriten la intervención de esta Corte para declarar inconvencionales las decisiones atacadas.

El convenio citado es aplicable por virtud del canon 9 de la Constitución Nacional, donde dice:

“(...) Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (...)”.

Complementariamente, el artículo 93 *ejúsdem*, contempla:

“(...) Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno”.

“Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...)”.

El mandato 27 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁹, debidamente adoptada por Colombia, según el cual: *“(...) Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (...)”*²⁰, impone

¹⁹ Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969.

²⁰ Aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985.

su observancia en forma irrestricta cuando un Estado parte lo ha suscrito o se ha adherido al mismo.

4.1. Aunque podría argumentarse la viabilidad del control de convencionalidad sólo en decursos donde se halla el quebranto de garantías sustanciales o cuando la normatividad interna es contraria a la internacional sobre los derechos humanos, se estima trascendente efectuar dicho seguimiento en todos los asuntos donde se debata la conculcación de prerrogativas *iusfundamentales*, así su protección resulte procedente o no.

Lo aducido porque la enunciada herramienta le permite a los Estados materializar el deber de garantizar los derechos humanos en el ámbito doméstico, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia, ejercicio que según la Corte Interamericana se surte no sólo a petición de parte sino *ex officio*²¹.

No sobra advertir que el régimen convencional en el derecho local de los países que la han suscrito y aprobado, no constituye un sistema opcional o de libre aplicación en los ordenamientos patrios; sino que en estos casos cobra vigencia plena y obligatoriedad con carácter impositivo para todos los servidores estatales, debiendo realizar no solamente un control legal y constitucional, sino también el

²¹ Corte IDH. Caso Gudiél Álvarez y otros ("Diario Militar") contra Guatemala. Sentencia de noviembre 20 de 2012. Serie C No. 253, párrafo 330.

convencional; con mayor razón cuando forma parte del bloque de constitucionalidad sin quedar al arbitrio de las autoridades su gobierno.

4.2. El aludido control en estos asuntos procura, además, contribuir judicial y pedagógicamente, tal cual se le ha ordenado a los Estados denunciados –incluido Colombia²², a impartir una formación permanente de Derechos Humanos y DIH en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas, jueces y fiscales²³; así como realizar cursos de capacitación a funcionarios de la rama ejecutiva y judicial y campañas informativas públicas en materia de protección de derechos y garantías²⁴.

Insistir en la aplicación del citado control y esbozar el contenido de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en providencias como la presente, le permite no sólo a las autoridades conocer e interiorizar las obligaciones contraídas internacionalmente, en relación con el respeto a los derechos humanos, sino a la ciudadanía informarse en torno al máximo grado de salvaguarda de sus garantías.

Además, pretende contribuir en la formación de una comunidad global, incluyente, respetuosa de los instrumentos internacionales y de la protección de las

²² Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párrs. 259 a 290, criterio reiterado Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párrs. 295 a 323.

²³ Corte IDH, Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párrs. 229 a 274.

²⁴ Corte IDH, Caso Furlan y familiares Vs. Argentina, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrs. 278 a308.

prerrogativas fundamentales en el marco del sistema americano de derechos humanos.

5. De acuerdo con lo discurrido, se ratificará la decisión impugnada.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha y lugar de procedencia anotada, por las razones expresadas en esta decisión.

SEGUNDO: Notifíquese lo así decidido, mediante comunicación telegráfica, a todos los interesados y remítase oportunamente el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FRANCISCO TERNERÁ BARRIOS
Presidente de Sala



ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado



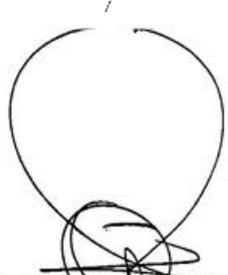
HILDA GONZÁLEZ NEIRA
Magistrada



AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO
Magistrado



LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE
MAGISTRADO



LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Magistrado



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

Magistrado ponente

STC3842-2021

Radicación n.º 08001-22-13-000-2021-00102-01

(Aprobado en sesión virtual de catorce de abril dos mil veintiuno)

Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil veintiuno (2021).-

Decide la Corte la impugnación formulada frente al fallo proferido el 4 de marzo de 2021 por la **Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla**, dentro de la acción de tutela promovida por la **Coomeva E.P.S. S.A.** contra el **Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla**, trámite al que fueron vinculados el **Banco Av Villas**, la **Dirección General del ADRES**, el **Ministerio de Salud y Protección Social**, la **Procuraduría General de la Nación**, la **Contraloría General de la Republica** y la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, así como las partes e intervinientes del juicio compulsivo a que alude el escrito inicial.

ANTECEDENTES

1. La entidad gestora del amparo reclama la protección constitucional de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente conculcado por la autoridad judicial accionada, al haber decretado el embargo sobre recursos pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, dentro del proceso ejecutivo singular que en su contra promovió Sabbag Radiólogos S.A., identificado con el consecutivo 2018-00175, y al cual se han acumulado las demandas que de esa misma naturaleza instauraron la Organización Clínica Bonnadona Prevenir S.A.S, Clínica Centro S.A, Pérez Radiólogos S.A.S., Rehabilitemos Ltda, Rehabilitemos Ltda, Centro de Rehabilitación Integral de Sabanalarga Ceris E.U, Sais IPS S.A.S.; AP & JP S.A.S, y Unión Temporal UCI de la Sabana, Clínica La Asunción, Corporación Médica Salud para los Colombianos Ltda, Medical Duarte ZF S.A.S, Forpresalud IPS S.A.S, Adriana Zableh Solano, Medicuc IPS Ltda, Ricardo Novoa Acevedo, Dumian Medical S.A.S, Fundación Soma, AP & JP S.A.S., Sais IPS S.A.S., Unión Temporal UCI de la Sabana y la Clínica La Asunción.

Reclama, entonces, para la protección de la mentada prerrogativa, que se ordene al Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla, *«que le aclare al Banco AV Villas, que la aplicación y retención de las medidas de embargo decretadas en el proceso [referenciado], no pueden recaer sobre los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que no han surtido el proceso de compensación»*; facultar al Banco AV Villas para que *«suspenda de manera inmediata la retención de los recursos del Sistema de Salud por valor de \$53.563.824.953 y con ello permitir que*

*la ADRES le reconozca a COOMEVA EPS los recursos de la UPC para el aseguramiento y demás gastos del sistema operativos del sistema»; y, que **iii)** «adelante los trámites administrativos necesarios que permita dejar a disposición de la ADRES la suma de \$53.563.824.953 y con ello se pueda adelantar el proceso de compensación y el libre flujo de los recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud».*

2. Para respaldar su queja expone, en síntesis, que en el marco del asunto en comento, el estrado judicial convocado, decretó el embargo de los dineros consignados en las cuentas maestras de recaudo de régimen contributivo Nos. 165004763 y 165004813 que tiene en el Banco Av Villas, los cuales hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud según la certificación expedida por el ADRES el 9 de septiembre de 2020, por cuanto están destinadas de manera exclusivo al recaudo de las cotizaciones del régimen contributivo de salud, desconociendo de esta manera la jurisprudencia constitucional al respecto.

Alega que, «como consecuencia del bloqueo total del saldo de [dichas cuentas] (...) no podrá acceder a ningún recurso que le asigna el sistema de salud mediante el proceso de compensación, encontrándose administrativamente bloqueada y por tal razón, [tampoco] podrá realizar ningún pago a las IPS que están en el giro directo incluyendo a los actuales ejecutantes, proveedores administrativos, pago de prestaciones económicas y gestiones de promoción y prevención», circunstancias que, sin lugar a dudas, afectan de manera directa la efectiva prestación de los servicios asistenciales a los usuarios, y la habilitan para acudir ante el juez constitucional, en procura no sólo de sus derechos, sino también de los de sus afiliados.

RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y LOS VINCULADOS

a.) El titular del Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla, luego de hacer un resumen pormenorizado del estado procesal en el que se encuentra cada una de las demandas ejecutivas quirografarias (tanto la principal como las acumuladas), puso de presente con relación a las cautelas de las que se duele la EPS accionante, que *«para ello se tuvo en cuenta el precedente jurisprudencial que viene siendo decantado por la H. Corte Constitucional en sentencias 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; al igual que el de la Sala de Casación Civil en providencias STC397-2018 del 7 de junio de 2018, más recientemente en STC3247-2019 del 13 de marzo de 2019 y la Sala Laboral de la misma Corporación en STL2960-2019. Las providencias relacionadas son unánimes en señalar que los recursos que manejan las EPS si bien están amparados bajo el principio general de inembargabilidad, el mismo no resulta aplicable cuando persigue el pago de obligaciones generadas de la prestación de los servicios de salud, consideración que es acorde con el postulado consagrado en el inciso final del parágrafo del artículo 594, tal como acontece en cada uno de los casos relacionados».*

Así las cosas, en el asunto de marras *se persigue el pago de obligaciones que tienen su origen en la prestación de los servicios de salud a personas afiliadas a COOMEVA EPS S. A., luego resulta improcedente invocar el principio de inembargabilidad para impedir el decreto u obtener el levantamiento de medidas cautelares y así fue indicado por el juzgado tanto a las entidades encargadas de ejecutarlas como en las providencias que han resuelto recursos y peticiones que sobre este particular han elevado la entidad demandada y el delegado de la procuraduría, a tal punto que en algunos casos se*

ha reiterado la misma línea argumentativa frente a lo repetido de sus solicitudes».

b.) Por su parte, el apoderado judicial de la entidad Sabbag Radiólogos S.A., dijo que la ejecución que adelantó contra la accionante versa sobre obligaciones derivadas del contrato de prestación del servicio de salud celebrado con aquélla; además, que ninguna oposición presentó en desarrollo de esta, motivo por el cual la salvaguarda instada resulta improcedente.

c.) De otro lado, el mandatario de las ejecutantes Clínica La Asunción, Medical Duarte Zf S.A.S., Dumián Medical, Adriana Zablet, Rehabilitemos Ltda, Forpresalud, Medicuc Ltda, Fundación Soma y CMS Ltda, también solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela, luego de manifestar que lo que pretende la aquí interesada es *«revivir términos procesales fenecidos dentro del trámite ejecutivo como son las providencias que decretaron los embargos dentro de las sumas de dineros contenidas en las cuentas maestras, las cuales fueron ventiladas dentro de su oportunidad procesal».*

d.) A su turno, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, coadyuvó la petición de amparo, tras señalar que las medidas adoptadas por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla *«vulneran el flujo de los recursos de salud».*

e.) Finalmente, la representante legal para asuntos judiciales y extrajudiciales del Banco AV Villas, dejó en

claro que *«registró un bloqueo sobre [los] recursos [aludidos por la tutelante], (...) el cual tiene como fuente la orden que en este sentido impartió el Juez 15 Civil del Circuito de Barranquilla, pero, reiter[a], estos recursos – los bloqueados en la cuenta maestra a que alude Coomeva – no son de la titularidad o propiedad de la EPS, no pueden ser considerados como dentro del patrimonio de la EPS como bien lo explica el accionante en su escrito introductorio, razón por la cual de igual manera AV Villas, como le fue documentado al Juzgado accionado, no puede tampoco ir más allá de esa afectación (bloqueo) dado que la transaccionalidad de las cuentas maestras está claramente definida en la normatividad marco del sistema, todo lo cual se lo hemos informado al juzgado accionado».*

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Constitucional de primera instancia negó la salvaguarda pretendida, tras advertir el incumplimiento del presupuesto de la subsidiariedad que gobierna este tipo de acciones, comoquiera que Coomeva E.P.S. *«pretende revivir debates fenecidos dentro del cauce ejecutivo por esta vía constitucional, los cuales debían ser controvertidos dentro del proceso a que se contrae esta acción, y de acuerdo a lo contemplado en nuestro estatuto procedimental, por lo que dichos reproches elevados por el tutelante encaminados a enervar las actuaciones desplegadas no pueden ser objeto de abrigo constitucional ante la palmaria desidia conjurada por los apoderados de la entidad demandada que dejaron precluir las oportunidades procesales, tal como se evidencia dentro de los autos que declararon deserciones del recurso vertical de apelación.*

En tal sentido, es de iterar en armonía a los altos pronunciamientos de la Corte Constitucional la imperiosidad que ostenta este amparo frente a su improcedencia con respecto al incumplimiento de los mecanismos ordinarios que suministra la norma procedimental, ya que como se exteriorizó el juzgador constitucional se encuentra vedado de emitir pronunciamientos de tal linaje ante tales

desatinos, toda vez que dichos supuestos desentonan ante los sendos lineamientos que han edificado el principio de subsidiariedad, y autonomía judicial, lo que impone declarar la improcedencia de la presente acción».

LA IMPUGNACIÓN

El ente promotor replicó el anterior fallo, reiterando los argumentos planteados en la demanda de amparo, además de indicar que, en últimas, *«el Tribunal Superior del Distrito de Judicial de Barranquilla se equivocó, (...) ya que la tutela no estaba dirigida contra una providencia judicial y en ningún momento la EPS (...) cuestionó que el error estuviera en los autos mediante los cuales el juzgado decretó las medidas cautelares, así como tampoco, la tutela estaba encaminada a discutir si era procedente o no el embargo de los recursos del sistema general de seguridad social en salud. En la presente acción COOMEVA intervino en calidad de tercero afectado y solicita una cosa totalmente distinta, ya que está solicitando que se le ordene al Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla y al Banco AV Villas dar una correcta aplicación a la orden de embargo e interpretación del precedente jurisprudencial y la medida no recaiga sobre recursos que no son de COOMEVA y están bajo la administración de la ADRES, sin que exista otro mecanismo distinto a la tutela para proteger los derechos de la EPS y demás actores del sistema»* (Sublínea fuera del texto original).

CONSIDERACIONES

1. Se recuerda que la acción de tutela es un mecanismo particular establecido por la Constitución Política de 1991 para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, frente a la amenaza o violación que, en cuanto a ellos, pueda derivarse

de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, sin que se constituya o perfile en una vía sustitutiva o paralela de los medios ordinarios de defensa que la misma norma superior y la ley consagran para la salvaguarda de tal clase de derechos.

De igual manera es necesario destacar, que en línea de principio, el mencionado mecanismo procesal no procede respecto de providencias y actuaciones judiciales, salvo que se esté en frente del evento excepcional en el que el juzgador adopta una determinación o adelanta un trámite en forma alejada de lo razonable, fruto del capricho o de manera desconectada del ordenamiento aplicable, con vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del respectivo ciudadano, caso en el cual es pertinente que el juez constitucional actúe con el propósito de conjurar o prevenir el agravio que con la actuación censurada se pueda causar a las partes o intervinientes en el proceso.

2. En el presente asunto, circunscrita la Corte a lo indicado por la E.P.S. Coomeva en el escrito de impugnación, se advierte que lo que cuestiona dicha entidad, en últimas, es la insistencia de la autoridad judicial accionada en la materialización del embargo y la retención de los dineros depositados en las cuentas maestras que el Banco AV Villas reportó abiertas por la ejecutada, pero a cargo del ADRES, dentro del proceso ejecutivo singular aludido.

3. No obstante lo anterior, y según a lo informado por el Juez Quince Civil del Circuito de Barranquilla al dar

contestación a la acción de amparo que ahora se desata, se encuentra que tal postura tuvo como fundamento «*el precedente jurisprudencial que viene siendo decantado por la H. Corte Constitucional en sentencias 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; al igual que el de la Sala de Casación Civil en providencias STC397-2018 del 7 de junio de 2018, más recientemente en STC3247-2019 del 13 de marzo de 2019 y la Sala Laboral de la misma Corporación en STL2960-2019 del 13 de febrero del año en curso.*

Las providencias relacionadas son unánimes en señalar que los recursos que manejan las EPS si bien están amparados bajo el principio general de inembargabilidad, el mismo no resulta aplicable cuando persigue el pago de obligaciones generadas de la prestación de los servicios de salud, consideración que es acorde con el postulado consagrado en el inciso final del parágrafo del artículo 594, tal como acontece en cada uno de los casos relacionados.

En los procesos y demandas acumuladas que se tramitan en contra de la accionante en este despacho, se persigue el pago de obligaciones que tienen su origen en la prestación de los servicios de salud a personas afiliadas a COOMEVA EPS S. A., luego resulta improcedente invocar el principio de inembargabilidad para impedir el decreto u obtener el levantamiento de medidas cautelares y así fue indicado por el juzgado tanto a las entidades encargadas de ejecutarlas como en las providencias que han resuelto recursos y peticiones que sobre este particular han elevado la entidad demandada y el delegado de la procuraduría, a tal punto que en algunos casos se ha reiterado la misma línea argumentativa frente a lo repetido de sus solicitudes.

No son las medidas cautelares las que causan un detrimento a la entidad accionante y a sus afiliados, ello pudiera ser producto de una mala administración de los recursos que tiene a su cargo o de la poca o nula gestión que adelantan los organismos de control y vigilancia, sin

descartar otros factores o causas que no vienen al caso enunciar. Las decisiones adoptadas al interior de los procesos también tienen sustento en lo que viene manifestando la H. Sala Civil del Tribunal Superior del distrito judicial de Barranquilla y para el caso, valga destacar los autos del 21 de junio de 2010, 3 de julio y 6 de noviembre de 2012, 9 de febrero, 5 de marzo de 2018 y mayo 29 de 2018, entre otros».

4. Así entonces, no cabe duda para la Sala que la decisión constitucional de instancia habrá de mantenerse, teniendo en cuenta lo siguiente:

4.1. La Corte Constitucional en distintos pronunciamientos, ha estimado que el principio de inembargabilidad de los bienes públicos, es una garantía necesaria para salvaguardar el presupuesto del Estado, especialmente, los valores dirigidos a cubrir las necesidades esenciales de la población, toda vez que tiene como finalidad 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»*¹; luego entonces, si se avalara el embargo de todos los activos públicos, *«(i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior»*².

Además, ha sostenido que el citado beneficio *«no desconoce el contenido de los derechos adquiridos ni de las garantías al acceso a la administración de justicia ni de seguridad jurídica»*, en razón a que no es absoluto, es decir, que es susceptible de excepciones, y en ese orden, el legislador ha permitido la

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2010

² Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

persecución de recursos públicos para el pago de sentencias proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales³.

4.2. Es por ello que, en sentencia C-543 de 2013 se acogió la posibilidad de perseguir bienes inembargables con el propósito de lograr: «(i) [La] *satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (...)*, (ii) [El] *pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos (...)*, (iii) [La extinción de] *títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible (...)*, [y] *(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)*» (subraya la Corte).

4.3. Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil las tuvo en cuenta, hecho por el cual las incluyó en el citado párrafo del canon 594⁴, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

³ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

⁴ “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. (...) 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”.

«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 (...)»⁵ (subraya fuera de texto).

4.4. Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos «los recursos públicos que financian la salud», sobre eso no hay duda; sin embargo, tal como arriba se esgrimió, la inembargabilidad no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria en Salud, sostuvo:

«(...) El artículo 25 del Proyecto 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, iv) no podrán ser dirigidos a fines diferentes de los previstos constitucional y legalmente (...)».

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

«En lo que respecta al carácter público que se le atribuye a los recursos de salud, esta Corporación ha precisado, en reiteradas ocasiones (...) que dicho peculio es de índole parafiscal, aspecto que refuerza su naturaleza pública (...).»

«Ahora bien, 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 1° de la Carta’. 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 (...).»

«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, concluyendo la Sala que: ‘(...) la prohibición de embargo de recursos del SGP (i) está amparada por el artículo 63 de la Carta Política, que autoriza al Legislador para determinar qué bienes y recursos públicos son inembargables. Así mismo, (ii) está dirigida a garantizar la destinación social y la inversión efectiva en los servicios

de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, de acuerdo con la exigencia prevista en los artículos 356 y 357 de la Constitución y la reforma introducida en el Acto Legislativo No. 4 de 2007. Además, (iii) es coherente con el mandato que el Constituyente dio al Gobierno Nacional para definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control al gasto ejecutado con recursos del SGP, con miras a garantizar las metas de continuidad, calidad y cobertura definidas en la ley. Desde esta perspectiva, es claro que la cláusula de inembargabilidad de los recursos del SGP persigue fines constitucionalmente legítimos, compatibles con la naturaleza y destino social de esos recursos (...).»

«Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: ‘(...) 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 (la norma cuestionada) 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 (...). [P]odrán 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 acudirse a los recursos de destinación específica (...).»

«Por lo que hace relación a la destinación específica, dijo la Corte en la Sentencia C-155 de 2004, lo siguiente: ‘De manera imperativa el cuarto inciso del artículo 48 superior establece que ‘No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella’. En relación con dicho precepto superior la Corte constitucional en numerosas decisiones de tutela ha estado llamada a examinar el tratamiento que se debe dar a los recursos de la seguridad social que se encuentren depositados en entidades financieras en liquidación para asegurar precisamente el

mandato de destinación y utilización exclusiva de los recursos de las instituciones de seguridad social (...)».

«Al respecto la Corte ha hecho énfasis en i) la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social tanto en materia de salud como en pensiones ii) en el tratamiento particular que debe dársele a dichos recursos en los procesos de liquidación de las entidades financieras y iii) en la imposibilidad de asimilar el caso de los depósitos de recursos parafiscales de la seguridad social en las entidades financieras con las indemnizaciones debidas por concepto de contratos de reaseguro de las enfermedades de alto costo (...)».

«(...) Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, 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 (...)».

«Al respecto cabe recordar particularmente lo dicho por la Corte en la Sentencia SU-480 de 1997 en la que se señaló igualmente que los aportes del presupuesto nacional destinados a la seguridad social tienen idéntica naturaleza y destinación específica».

«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 los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...)».

«En este sentido, respecto a la interpretación que pueda atribuírsele a la parte final de la disposición, esto es: '(...) no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente', claro se advierte que de ninguna manera resulta de recibo una lectura según la cual, el legislador estaría habilitado para establecer una destinación diferente a los recursos de la seguridad social en salud, por cuanto ello contravendría el inciso cuarto del artículo 48 de la Carta Política. Esta comprensión del artículo 25 no se armonizaría con la Constitución, como quiera que bajo ninguna circunstancia los recursos de salud podrán destinarse al pago de otros emolumentos que no se relacionen directamente con la garantía el derecho a la salud de las personas (...）」 (Resalta la Sala).

5. A la luz de los anteriores razonamientos, es claro que las medidas dispuestas por el juez de la ejecución, esto es, la retención sobre los dineros que Coomeva tenga o llegare a tener en las cuentas reportadas por el Banco de AV Villas, provenientes de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, se adoptó luego de establecer el carácter embargable de tales emolumentos y de surtirse un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, con el que se estableció que los títulos base del recaudo tienen *«como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, **salud**, agua potable y saneamiento básico)»*.

En este orden de ideas, advierte la Sala que la motivación empleada por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla para ordenar la medida cautelar que se materializó, no luce arbitraria o caprichosa, sino que por el contrario, es apenas fruto de la interpretación que de la normatividad y la jurisprudencia constitucional que rige la materia hizo el juzgador, lo que no hace susceptible de

correctivo constitucional, comoquiera que *«al juez de tutela le está vedado inmiscuirse en la actividad que le es propia a cada jurisdicción cuya independencia y autonomía tiene su origen en nítidos e insoslayables postulados de raigambre constitucional y legal (Artículos 113, 228 y 230 de la Carta Política), máxime cuando la determinación sobre la cual gravita la censura está soportada en un admisible examen de los hechos, así como de la prudente interpretación de las disposiciones normativas contentivas de los supuestos al efecto planteados, conforme así emerge de las razones expuestas en los proveídos acusados»* (CSJ STC1166-2021).

Así mismo, esta Corporación ha sostenido que, *«el juez de tutela no es el llamado a intervenir a manera de árbitro para determinar cuáles de los planteamientos valorativos y hermenéuticos del juzgador, o de las partes, resultan ser los más acertados, y menos acometer, bajo ese pretexto, como lo pretende la actora, la revisión oficiosa del asunto, como si fuese uno de instancia»* y, que *«la adversidad de la decisión no es por sí misma fundamento que le allane el camino al vencido para perseverar en sus discrepancias frente a lo resuelto por el juez natural»* (ib.).

6. Así las cosas, la decisión confutada habrá de mantenerse, pero por las razones acabadas de anotar.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, **CONFIRMA** la sentencia impugnada.

Comuníquese telegráficamente lo aquí resuelto a las partes, al *a-quo* y, en oportunidad, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



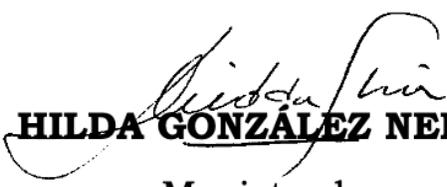
FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Presidente de Sala



ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

Magistrado



HILDA GONZALEZ NEIRA

Magistrada



AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Magistrado



LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE
MAGISTRADO



LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Magistrado