



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

Magistrado ponente

STC2508-2020

Radicación n.º 20001-22-14-002-2019-00305-01

(Aprobado en sesión de once de marzo dos mil veinte)

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020).-

Decide la Corte la impugnación formulada frente al fallo proferido el 24 de enero de 2020, por la **Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar**, dentro de la acción de tutela promovida por la **E.S.E. Hospital Rosario Pumarejo de López** contra los **Juzgados Segundo Civil del Circuito, Cuarto Civil del Circuito, Quinto Civil Circuito, Segundo Laboral del Circuito y Cuarto Laboral del Circuito, todos de la ciudad referida**, trámite al que fueron vinculadas las partes y los intervinientes de los juicios compulsivos a que aluden el escrito inicial.

ANTECEDENTES

1. La entidad gestora del amparo reclama la protección constitucional de su derecho fundamental al debido proceso, presuntamente conculcado por las

autoridades judiciales accionadas, al haber decretado el embargo sobre recursos pertenecientes al Sistema General de Participación, dentro de los procesos ejecutivos singulares que en su contra promovieron Plusservicios S.A.S. (Rads. 2018-00270-00 y 2019- 00068-00) y Dazalud S.A.S. (Rad. 2019-00239-00); y, los ejecutivos laborales interpuestos por Omar Cantillo Cogollo y otros (Rad. 2008-00247-00), y Tulio José Navarro Caro (Rad. 2016-00077-00).

Reclama, entonces, para la protección de la mentada prerrogativa, que se ordene a los Despachos accionados, *«revoque[n] o modifique[n] las órdenes de embargo, impartidas dentro de los diferentes procesos ejecutivos [cuestionados]»* (fl. 5, cdno. 1).

2. Para respaldar su queja expone, en síntesis, que en el marco de los asuntos en comento, los estrados judiciales convocados decretaron el embargo de los dineros consignados en las cuentas bancarias del hospital, los cuales hacen parte del Sistema General de Participación y tienen por objetivo el pago *«de los necesarios gastos de funcionamiento de la institución»*, desconociendo de esta manera la jurisprudencia constitucional al respecto. De otro lado manifiesta, que debido a las medidas referidas *«está en cese definitiva de actividades desde el día 22 de noviembre de 2019»*, por la falta de recursos necesarios para continuar prestando los servicios asistenciales a los usuarios (fls. 1 al 6, *ídem*).

RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y LOS VINCULADOS

a.) El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Valledupar adujo, que la entidad de salud accionante omitió

recurrir las determinaciones que decretaron las cautelas dentro del juicio laboral acusado (fl. 101, *ibídem*).

b.) El Juzgado Segundo Civil del Circuito de la localidad referida refirió, que la vulneración alegada es inexistente, ya que «*no se ha desconocido precedente constitucional alguno, ni mucho menos se ha actuado de manera caprichosa desconociendo los parámetros de ley, pues como se puede observar, el oficio No. 1621 de fecha 11 de junio de 2019, dirigido a la Secretaría de Salud Departamental del Cesar, está fundamentado legalmente, además, esta judicatura hace la salvedad a las entidades financieras que se trata de dineros embargables*». Por otra parte, indicó que el 13 de enero pasado se recibió memorial de las partes en virtud del cual llegaron a un acuerdo de pago respecto de la obligación objeto de recaudo en el juicio ejecutivo radicado bajo el número 2019-00068-00 (fls. 102 y 103, *ídem*).

c.) A su turno, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de la urbe en mención manifestó, que «*dentro de las excepciones para la procedencia del embargo de dichos recursos, se encontraba la contentiva de la ejecución de créditos que provengan de la misma fuente, situación que se materializa en este caso*» (fls. 143 y 144, *ibídem*).

d.) El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de la ciudad mencionada argumentó, que en auto del 23 de agosto de 2017, se modificó el proveído del 14 de marzo de la misma anualidad, «*en el sentido de excluir de las medidas cautelares los recursos inembargables provenientes del Sistema General en Participación en salud*», decisión frente a la cual se formuló el recurso de apelación, el que se encuentra en

trámite ante el Tribunal Superior de Valledupar (fls. 158 y 159, *ídem*).

e.) Plusservicios S.A.S., en calidad de ejecutante en los pleitos coercitivos radicados 2018-00270-00 y 2019-00068-00, también se opuso a la prosperidad del amparo, con sustento en que, las obligaciones que se reclaman en dichas causas *«guardan estricta relación con la prestación del servicio de salud»*, razón por la cual *«le es aplicable la excepción que se describe en la sentencia C-543 de 2013»* (fls. 160 al 163, *ibídem*).

f.) Tulio José Navarro Caro, Omar Cantillo Cogollo, Carlos Mario Ospina Jaramillo y Euder Quintero Galvis, ejecutantes en los cobros compulsivos laborales motivo de revisión constitucional, aseveraron que la entidad de salud promotora no recurrió las providencias que accedieron al embargo de sus cuentas, por lo que la solicitud de protección debe denegarse por improcedente (fls 167 al 179, *ídem*).

LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Constitucional de primera instancia negó la salvaguarda pretendida, tras advertir que *«no aparece demostrado que contra las decisiones ahora cuestionadas, proferidas por los Juzgados Segundo Laboral del Circuito de Valledupar, Segundo Civil del Circuito de Valledupar, Cuarto Civil del Circuito de Valledupar, y Quinto Civil del Circuito de Valledupar, el hospital haya agotado los medios de defensa ordinarios con los que contaba, dado que contra los autos que decretaron las medidas cautelares ahora cuestionadas no interpuso los recursos de ley a su alcance, hecho ese que torna en*

*improcedente la protección tutelar reclamada con relación a esos juzgados. Ahora bien, con relación a la providencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Valledupar, si bien es cierto que el Hospital accionante presentó recurso de apelación, el mismo se encuentra aún en trámite, hecho ese que impide que el juez de tutela haga un pronunciamiento al respecto, máxime si los temas debatidos son de carácter legal y es precisamente eso lo que se resolverá en la apelación propuesta por el ahora accionante» (fls. 201 al 209, *ibidem*).*

LA IMPUGNACIÓN

El ente promotor replicó el anterior fallo, reiterando los argumentos planteados en la demanda de amparo (fls. 240 al 242, *idem*).

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 se advierte, que la E.S.E. Hospital Rosario Pumarejo de López cuestiona, en lo fundamental, las decisiones mediante las cuales las autoridades judiciales accionadas accedieron a decretar el embargo de sus cuentas bancarias, dentro de sendos procesos ejecutivos singulares y laborales, adelantados en su contra.

3. Previamente a decidir el presente asunto, la Sala observa que la entidad de salud accionante se duele de actuaciones adelantadas por los Juzgados Segundo y Cuarto Laborales del Circuito de Valledupar, en el marco de los procesos ejecutivos laborales radicados bajo los números 2008-00247-00 y 2016-00077-00; de ahí que, de conformidad con lo previsto en los artículos 32 del Decreto No. 2591 de 1991 y 1° numeral 5° del Decreto 1983 de 2017, la competente para resolver la impugnación presentada respecto a la sentencia proferida por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Valledupar, con relación a dichas autoridades judiciales, es la Sala de Casación Laboral de esta Corporación. Por consiguiente, se ordenará a la Secretaría remitir la actuación a la Sala de Casación Laboral de esta Corporación, para los fines legales indicados.

4. Definido lo anterior, se abordará el estudio de la queja constitucional únicamente frente a los Juzgados Segundo Civil del Circuito, Cuarto Civil del Circuito y Quinto Civil Circuito, todos de Valledupar. Tienen trascendencia para la decisión que se está adoptando los siguientes elementos de juicio, a saber:

4.1. Proceso ejecutivo singular instaurado por Plusservicios S.A.S., con radicado 2018-00270-00.

4.1.1. En auto del 22 de octubre de 2019, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de la localidad referida decretó el embargo *«de los dineros que el Departamento del Cesar gira al Hospital Rosario Pumarejo de López, por pago a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidio a la demanda, Límitese esta medida hasta la suma de DOS MIL NOVESENTOS SESENTA MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS (\$2.960'440.875.00)»* con fundamento en las siguientes consideraciones:

«[R]esulta razonable que los dineros del ESE Hospital Rosario Pumarejo de López –girados del SGP-, por el pago a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidio de la demanda, pueden ser embargados, toda vez que la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, como lo

son las facturas alegadas, precisamente, en razón de los servicios de medicamentos prestados a los afiliados al sistema de seguridad social y no se observa razonable el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, pues si lo que se quiere es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimientos de las Empresas Sociales del Estado en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficiencia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las instituciones hospitalarias (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los medicamentos e insumos, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de instituciones prestadoras de servicios, como la demandante, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados, auspiciando una impunidad civil no aceptada en un Estado Social de Derecho».

4.1.2. Frente a la anterior determinación la entidad de salud guardó silencio.

4.2. Proceso ejecutivo singular instaurado por Plussservicios S.A.S., con radicado 2019-00068-00.

4.2.1. En auto del 23 de mayo de 2019, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de la ciudad aludida decretó el embargo «*de los recursos del demandado E.S.E. Hospital Rosario Pumarejo de López (...) que transfiere la Gobernación del Cesar por pago de la población no cubierta del régimen subsidiado. (...) Limítense las anteriores medidas de embargo a la suma de CUATROCIENTOS CUARENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL SETENTA Y SEIS PESOS M/CTE*».

4.2.2. Posteriormente, en providencia del 11 de junio siguiente, el estrado aludido adicionó la anterior determinación, en el sentido de establecer que « *a la medida cautelar solicitada sobre los dineros que el Departamento del Cesar gira al Hospital por pago a la población pobre y vulnerable no cubierta con subsidios a la demandada, le es aplicable la excepción que se describe en la Sentencia C-543 de 2013, dado que la obligación que se reclama guarda estrecha relación con la prestación del servicio en salud.*».

4.2.3. Contra el pronunciamiento antedicho, el ente gestor se mantuvo silente.

4.3. Proceso ejecutivo singular instaurado por Dazalud S.A.S., con radicado 2019-00239-00.

4.3.1. En proveído del 26 de noviembre de 2019, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de la localidad en mención dispuso el «*embargo y retención de los dineros que tenga o llegare a tener el HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LÓPEZ (...) con las siguientes Entidades Promotoras de Salud: SALUDVIDA, CAJACOPI, MUTUAL SER, ASMET SALUD, NUEVA EPS, COMPARTA y en la SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL DEL CESAR*»; así mismo, «*en las cuentas corrientes, de ahorros, y a cualquier título en las siguientes entidades bancarias: BANCOLOMBIA, BBVA, BANCO DE BOGOTÁ, BANCO POPULAR, BANCO DE OCCIDENTE, BANCO AGRARIO DE COLOMBIA, BANCO CAJA SOCIAL Y BANCOOMEVA*», advirtiéndole que «*la medida cautelar no aplica sobre dineros que sean de propiedad del ADRES o cualquier otro tercero, ni sobre las cuentas maestras del demandado*».

4.3.2. Contra la decisión acabada de mencionar el ente accionante no interpuso ningún recurso.

5. De conformidad con lo que precede, no cabe duda para la Sala que la decisión constitucional de instancia habrá de mantenerse parcialmente, teniendo en cuenta lo siguiente:

5.1. 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.

Así mismo se 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 persecución de recursos públicos para el pago de sentencias

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2010

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

proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales³.

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).

5.2. En este orden de ideas, advierte la Sala que la motivación empleada por los Juzgados Segundo y Cuarto Civiles del Circuito, ambos de Valledupar, para ordenar la medida cautelar dentro de los juicios ejecutivos 2019-00068-00 y 2018-00270-00, 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 hicieron los juzgadores, lo que no hace susceptible de correctivo constitucional lo allí resuelto.

En efecto, los Despachos señalados con apoyo en precedentes jurisprudenciales constitucionales, entre ellos

³ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

las sentencias C-1154 de 2008 y C-543 de 2013, advirtieron que la regla de la inembargabilidad de los recursos públicos del Sistema general de Participaciones tenía una excepción, esto es, que las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente servicios de salud prestados por la sociedad ejecutante para los cuales estaban destinados dichos recursos, de ahí que, entonces, fuera procedente la medida cautelar señalada, conclusión que, se insiste, no puede considerarse desmedida o antojadiza.

5.3. En la materia, reiteradamente se ha pregonado 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 STC834-2020).

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.).

5.4. No obstante lo anterior, con relación al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar, la Corte encuentra que sí se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la entidad accionante, habida cuenta que, omitió analizar, como correspondía, la temática puntual relacionada con la medida de embargo decretada dentro de la ejecución objeto de revisión (Rad. 2019-00239-00), pues prescindió el estudio del origen, la naturaleza y la destinación específica de los recursos objeto de la medida de embargo, así como la génesis de la obligación perseguida, lo que conllevó inexorablemente a lesionar la garantía referida.

5.5. En relación con la ausencia de motivación de las providencias judiciales, esta Sala de vieja data ha considerado que, *«la función del juez tiene un rol fundamental, pues no se entiende cumplida con el proferimiento de una decisión que resuelva formalmente, el asunto sometido a su consideración. La sentencia, como acto procesal que es, según el artículo 303 del Código de Procedimiento Civil, debe ser motivada ‘de manera breve y precisa’ –pero necesariamente fundamentada–, dicha evaluación debe cobijar el ‘examen crítico de las pruebas y a los razonamientos legales’ que sean indispensables para fundamentarla (art. 304 ib.). (...) ‘la función del juez radica en la definición del derecho y uno de los principios en que se inspira reside en el imperativo de que, sin excepciones, sus providencias estén clara y completamente motivadas. La obligatoriedad e intangibilidad de las decisiones judiciales proviene de la autoridad que les confiere la Constitución para resolver los casos concretos, con base en la aplicación de los preceptos, principios y valores plasmados en la propia Carta y en las leyes, y de ninguna manera emanan de la simple voluntad o de la imposición que pretenda hacer el juez de una determinada conducta o abstención, forzosa para el sujeto pasivo del*

fallo' sentencia de 22 de mayo de 2003, Exp. 00526-01» (CSJ STC1710-2020).

5.6. Y, aun cuando no escapa de la atención de la Corte la incuria en que incurrió el ente interesado de cara al proveído proferido por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar, a través del cual se decretó el embargo sobre las cuentas bancarias de aquél, pues disponía de los recursos de reposición y apelación contra esa determinación a voces de lo establecido en los artículos 318 y 321 numeral 8° del Código General del Proceso, como se ha dicho en casos similares donde la vulneración es muy evidente, *«la misma no constituye un obstáculo infranqueable para que [el amparo] proceda, si se tiene en cuenta que, se itera, la decisión comentada está amparada en un actuar contrario a derecho, lo que hace evidente y grave la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del accionante, y por ende necesaria la intervención del Juez Constitucional para conjurar la afectación que generó tal proceder»* (CSJ STC1383-2018).

6. Así las cosas, es claro para la Sala que la actuación efectuada por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar, se reitera, luce defectuosa, lo que impone revocar parcialmente el fallo de tutela impugnado, para, en su lugar, conceder el amparo solicitado, en el sentido de dejar sin valor ni efecto el auto del 26 de noviembre de 2019 y las actuaciones que de éste se deriven, con el fin de que el *a quo* accionado nuevamente estudie la procedencia de la medida cautelar decretada en el proceso ejecutivo censurado, la luz de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

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, **REVOCA PARCIALMENTE** la sentencia impugnada. En su lugar, **CONCEDE** la protección solicitada por la entidad accionante. En consecuencia, se dispone:

PRIMERO. DEJAR SIN VALOR NI EFECTO el auto del 26 de noviembre de 2019, mediante el cual el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar decretó el embargo de las cuentas bancarias de la ejecutada dentro del juicio ejecutivo promovido por Dazalud S.A.S. contra E.S.E. Hospital Rosario Pumarejo de López (Rad. 2019-00239-00).

SEGUNDO. ORDENAR al Juzgado Quinto Civil del Circuito de Valledupar, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, proceda nuevamente a estudiar la procedencia de la medida cautelar de embargo decretada sobre las cuentas bancarias de la entidad accionante en el proceso ejecutivo citado con antelación, a la luz de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. Por Secretaría remítase copia de toda la actuación a la Sala de Casación Laboral de esta Corporación, con el fin de que resuelva la impugnación presentada respecto a la sentencia proferida por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, con relación a los Juzgados

Segundo Laboral del Circuito y Cuarto Laboral del Circuito, ambos de la ciudad referida.

CUARTO. En todo lo demás, se **CONFIRMA** el fallo de tutela impugnado.

QUINTO. 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.

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

Presidente de Sala

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE