



CONTRALORÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

*Despacho del Contralor General*

80110-  
Bogotá, D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 25-03-2321 14:20 Al Contestar Cite Este No.: 2021EE0046081 Fol:5 Anex:0 FA:0 DRIGEN 80110-DESPACHO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA: CARLOS FELIPE CORDOBA LARRARTE DESTINO SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, DE SALUD, JUECES DE LA REPUBLICA Y OTROS ASUNTO REITERACIÓN CIRCULAR NO 01 DE 21-01-2020 SOBRE INEMBARGABILIDAD DE LOS DBS DIRIGIDO A SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, JUECES DE LA REPUBLICA, ENTIDADES BANCARIAS, ENTIDADES 2021EE0046081
--

## CIRCULAR No. 001

**PARA:** SUPERINTENDENCIA FINANCIERA, SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, JUECES DE LA REPUBLICA, ENTIDADES BANCARIAS, ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y FUNCIONARIOS CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

**DE:** CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

**ASUNTO:** REITERACIÓN CIRCULAR NO. 01 DE 21 DE ENERO DE 2020 SOBRE INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SGSSS Y SUS EXCEPCIONES Y RESPONSABILIDAD FISCAL POR PAGO DE INTERESES DE MORA O SANCIONES.

**FECHA:** MARZO 23 DE 2021

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 04 de 2019, la Contraloría General de la República está en la obligación legal de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos y bienes públicos y, también advertir con criterio técnico y preventivo a los gestores públicos, del posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado al que se destina dicho patrimonio.

Dada la importancia por el impacto que tiene para el funcionamiento del Estado el embargo de los recursos públicos correspondientes al SGSSS, se reitera el cumplimiento en forma estricta de las instrucciones impartidas mediante la Circular No. 01 de 21 de enero de 2021 sobre la **INEMBARGABILIDAD DE LOS RECURSOS DEL SGSSS Y SUS EXCEPCIONES JURISPRUDENCIALES.**

### Jueces de la República

Se precisa que en cada caso particular y concreto la autoridad judicial de conocimiento debe analizar y verificar que se cumplan los requisitos para la inembargabilidad de los

706

Se precisa que en cada caso particular y concreto la autoridad judicial de conocimiento debe analizar y verificar que se cumplan los requisitos para la inembargabilidad de los recursos del SGSSS y determinar si la medida cautelar es improcedente de acuerdo con los parámetros fijados por las Altas Cortes. De igual manera verificar si la misma fuere procedente en forma excepcional de acuerdo con los precisos requisitos determinados por la jurisprudencia.

Se estima conveniente que al momento de analizar o no, la procedencia de la medida cautelar, la cual solo es procedente en razón de una deuda generada dentro de la prestación del servicio de salud, sea verificado previamente por la autoridad judicial la presentación por el solicitante de la constancia de radicación de la factura o cuenta ante la E.P.S., e igualmente determinar el estado de la misma, es decir, si fue negada o glosada teniendo en cuenta la causal y que haya surtido todo el procedimiento en los términos establecidos.

Como las E.P.S. tienen la facultad para glosar o negar una cuenta o factura, lo cual las pone en una posición dominante frente a las I.P.S., debe observarse que no abusen de la mencionada facultad y estén evadiendo el pago de servicios de salud; de tal manera que al momento de evaluar si se libra mandamiento de pago así como también de decretar medidas cautelares, es correcto comprobar que las facturas o cuentas hayan sido tramitadas en tiempo, aplicando la respectiva verificación de auditoría médica y revisión por pares, dependiendo el caso.

Cabe precisar que el pago de recursos y flujo de dinero entre E.P.S e I.P.S. se encuentra totalmente reglado y tiene términos<sup>1</sup>, lo cual debe ser tenido en cuenta por la autoridad judicial al momento de determinar no solo la procedencia de la medida cautelar, sino el mismo mandamiento de pago, para determinar que efectivamente pueda librarse.

Por tales razones es necesario que el operador jurídico valore en detalle los argumentos expuestos por las E. P. S. e I. P. S. y las evidencias presentadas por las partes que, busquen de manera inequívoca demostrar que los recursos no desembolsados por las primeras, han sido retenidos y no cumplieron con la oportunidad de giro necesario hacia los prestadores de los servicios de salud, a fin de garantizar la continuidad de los servicios, que es en últimas lo que protege la Constitución y las Leyes.

De la misma manera, respetuosamente se le solicita a los Jueces de la República compulsar copias de manera motivada a la Contraloría Delegada para Responsabilidad Fiscal, Intervención Judicial y Cobro Coactivo de la Contraloría General de la República, para que de ser procedente se inicie el proceso de responsabilidad fiscal contra la E.P.S., cuando observen que en los procesos a cargo donde se reconozca y pague deudas por concepto del servicio de salud, exista actuar negligente que

ocasiona el pago exagerado o injustificado de intereses, que en su momento pudieron reducirse o evitarse.

En el caso en que los Jueces de la República ordenen mandamientos de pago y decreten medidas cautelares que afecten los recursos de la salud, sin que sus providencias estén dentro del marco de las excepciones de la jurisprudencia en materia de inembargabilidad de recursos de la salud, se informará a las autoridades pertinentes para que inicien las actuaciones de su competencia.

Por lo anterior, en virtud del principio de publicidad y transparencia que gobierna los procesos judiciales, comedidamente se sugiere a los Jueces de la República y a las partes, que tratándose de procesos que involucren recursos con carácter inembargable de la salud, sea solicitada siempre la intervención permanente de los procuradores judiciales correspondientes.

### **De las Entidades Promotoras de Salud - E.P.S.**

El servicio de salud es parte fundamental de las garantías sociales y constitucionales del Estado, donde las E.P.S. tienen un rol fundamental en la prestación de servicios y en el flujo de los recursos del servicio de salud.

Si bien la Constitución y la Ley indican que los recursos de la salud son inembargables, ello no es patentes de curso para que las E.P.S. evadan el pago de las deudas por los servicios prestados por las I.P.S.; de tal suerte que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado unas excepciones frente a la regla de la inembargabilidad.

De la misma manera, se resaltan fallos como el de la Corte Suprema de Justicia AP4267-2015 del 29 de julio de 2015 con radicación número 44031:

“(…)

*Por consiguiente, resulta razonable que los dineros de (---) -girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculados a la EPS-S, máxime que el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, hace referencia a la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones que aún hacen parte del presupuesto de las entidades públicas, no cuando ya han sido entregados a las EPS. (...)*

**Lo contrario -es decir, entender que el “principio de inembargabilidad” cubija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS -públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados (Negrilla del texto original).**

(...)”

Son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - I.P.S. (Hospitales, clínicas, etc.) la base de todo el sistema, en especial las públicas (E.S.E.), puesto que son las que prestan efectivamente la atención en salud a los afiliados de la E.P.S., las cuales al verse afectadas por el no pago de los servicios prestados, no tienen cómo mantener su infraestructura física, tecnológica y humana, lo cual pone en peligro la salud no solo de los afiliados a una determinada E.P.S., sino de los usuarios en general de las I.P.S públicas y privadas.

Se señala que las E.P.S., tienen un rol de intermediación y posición dominante dentro de la prestación del servicio a la salud, por cuanto tienen a cargo autorizar los servicios de salud a los usuarios, reconocerlos y pagarlos.

La falta de gestión de las E.P.S. para la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, no es una situación nueva. El Gobierno nacional ha tenido que implementar mecanismos de giro directo de los recursos, para que la prestación de los servicios de salud no colapse por iliquidez de quienes en realidad se encargan de atender a los usuarios.

Se puede mencionar como referentes normativos el artículo 29 de la [Ley 1438 de 2011](#), reglamentado por los Decretos números 971, 1700 y 3830 del mismo año, así como la Resolución número 2320 de 2011 del Ministerio de Salud.

De tal manera que se recuerda a las E.P.S. el cumplimiento estricto de sus funciones, en especial lo relacionado con la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, para evitar procesos judiciales y el embargo de cuentas con recursos del servicio de la salud.

En dicho sentido, se indica que en caso de pagar intereses de mora o sanciones en procesos judiciales u otras formas, serían fiscalmente responsables por el manejo de los recursos de la salud y si fuere procedente se les iniciará el correspondiente proceso de responsabilidad fiscal, puesto que los dineros del servicio de la salud, están destinados a la atención de los usuarios y no para el pago injustificado de intereses, por lo que corresponde a las E. P. S., demostrar que la fuente de los recursos para honrar las sanciones y las multas decretadas a través de sentencias judiciales, se realizaron de los recursos propios y los excedentes financieros, debidamente certificados por las revisorías fiscales y las auditorías.

De tal manera que en sus auditorías a las E.P.S., la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Delegada para el Sector Salud deberá detectar y verificar los pagos de deudas del servicio de salud a través de procesos judiciales en los que se reconozcan intereses de mora, para si fuere el caso levantar los hallazgos fiscales que correspondan.

### **Superintendencia Nacional de Salud**

Se exhorta a la Superintendencia Nacional de Salud a mantener una vigilancia activa y permanente sobre las deudas de las E.P.S con las I.P.S., en especial con los hospitales públicos encargados de atender a la población más vulnerable, haciendo seguimiento a los procesos judiciales que tienen en contra y a los pagos que realicen en virtud de los mismos, para evitar una crisis del sistema de salud o el mal funcionamiento de las I.P.S. públicas o privadas por no contar con los recursos para mantenerse por los servicios prestados.

### **Entidades privadas o públicas relacionadas**

Las entidades privadas o públicas cuando reciban órdenes emitidas por autoridades judiciales de embargo, deberán en forma oportuna determinar la clase de recursos de que se trata y si estos corresponden al SGSSS informar a la respectiva autoridad de tal calidad para que se modifique la orden o se ratifique de manera motivada si la misma está cobijada por una regla excepcional, de conformidad con los pronunciamientos de las Altas Cortes.

De la misma manera, proceder a informar al titular para adelantar las actuaciones para su desembargo y en caso de ser improcedente la medida, impulsar las acciones para la adecuada protección de los recursos públicos.

Atentamente,

El Contralor General de la República,

***CARLOS FELIPE CÓRDOBA LARRARTE.***

**(C. F.).**



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 asigne 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»*<sup>1</sup>; 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»*<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2010

<sup>2</sup> 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 laborales<sup>3</sup>.

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 594<sup>4</sup>, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

<sup>3</sup> Art. 21 del Decreto 028 de 2008

<sup>4</sup> “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 (...)»<sup>5</sup> (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 (...)».

<sup>5</sup> 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.



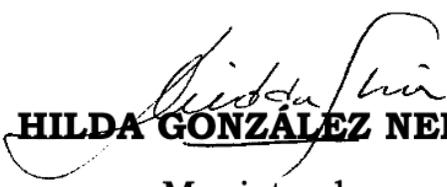
**FRANCISCO TERNERA BARRIOS**

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



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 población<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> 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 (...)*<sup>2</sup>.

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 (...)<sup>3</sup>.

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 laborales<sup>4</sup>.

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

---

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992, reiterada en C-543 de 2013

<sup>4</sup> 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 justas<sup>5</sup> (...)”.*

*“(ii) [El] pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos<sup>6</sup> (...)”.*

*“(iii) [La extinción de] títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible<sup>7</sup> (...)”.*

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)<sup>8</sup> (...)”* (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 594<sup>9</sup>, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

<sup>6</sup> 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 (...)*”.

<sup>7</sup> 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 (...)*”.

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

<sup>9</sup> “*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*

*“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 (...)”<sup>10</sup> (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”.*

<sup>10</sup> 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 blindó 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 (...)*” (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 (...)*”<sup>11</sup>.

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

---

<sup>11</sup> 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) (...)”<sup>12</sup>, 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*

---

<sup>12</sup> 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 715<sup>13</sup>, 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*

---

<sup>13</sup> “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 (...)”<sup>14</sup>.*

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.

---

<sup>14</sup> 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 (...)”<sup>15</sup>.*

Ahora, si estima que debió ser convocada al decurso desde su inicio, ha debido pedir la nulidad<sup>16</sup> en los términos del numeral octavo del artículo 133 del Código General del Proceso, empero no lo hizo.

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> “(...) 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”<sup>17</sup>.*

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”<sup>18</sup>.*

---

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

<sup>18</sup> 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 1969<sup>19</sup>, 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 (...).”*<sup>20</sup>, impone

---

<sup>19</sup> Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969.

<sup>20</sup> 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*<sup>21</sup>.

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

---

<sup>21</sup> 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 Colombia<sup>22</sup>, a impartir una formación permanente de Derechos Humanos y DIH en todos los niveles jerárquicos de las Fuerzas Armadas, jueces y fiscales<sup>23</sup>; 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 garantías<sup>24</sup>.

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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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



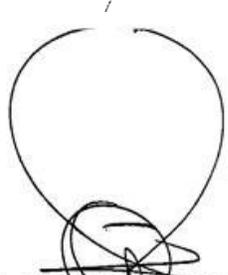
**HILDA GONZALEZ NEIRA**  
Magistrada



**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 Laboral

**GERARDO BOTERO ZULUAGA**

**Magistrado Ponente**

**STL285-2022**

**Radicación n° 96093**

**Acta n°. 1**

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022).

Decide la Corte la impugnación interpuesta por la **CLÍNICA ESPECIALIZADA LA CONCEPCIÓN SAS**, a través de apoderado judicial, contra la sentencia proferida por la **SALA DE CASACIÓN CIVIL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**, el 1° de diciembre de 2021, dentro de la acción de tutela que promovió la recurrente contra la **SALA CIVIL – FAMILIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA**, trámite que se hizo extensivo al **JUZGADO TRECE CIVIL DEL CIRCUITO** de la misma ciudad y a las partes e intervinientes en el proceso ejecutivo identificado con el radicado No. 2020 – 00133.

## **I. ANTECEDENTES**

Por intermedio de apoderado judicial, la sociedad promotora del resguardo, instauró acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales *«al debido proceso, seguridad jurídica, igualdad, confianza legítima, violación de la constitución, la ley, los precedentes constitucionales, jurisprudenciales y la doctrina probable con la expedición del auto reseñado noviembre 03 de 2021»*, que presuntamente desconoce sus garantías constitucionales.

Como situación fáctica, del escrito de tutela y de las pruebas obrantes en el plenario, en síntesis, es posible extraer, que la entidad hoy accionante inició proceso ejecutivo en contra de Medimas EPS, el que fue acumulado con varias demandas ejecutivas, juicio en el que se libró orden de apremio mediante auto del 15 de marzo de 2021, *«por la suma de Cuatro Mil Quinientos Doce Millones Trescientos Treinta y Cuatro Mil Quinientos Setenta y Ocho Pesos M.L. (\$4.512.334.578.00)»*, procediendo con el respectivo decreto de *«medidas previas.-»*.

Afirmó la parte actora, que el título ejecutivo suscrito entre las partes se consintió con la finalidad de *«satisfacer las obligaciones contenidas en las facturas que corresponden a los servicios médicos hospitalarios que fueron prestados integralmente por la Clínica Especializada La Concepción SAS a través del personal que se encuentra vinculado a dicha institución, para lo cual se empleó el capital humano, médico, científico y profesional requerido para cada tipo de patología atendida, bajo un esquema de responsabilidad, seguridad y humanización, dichos servicios.-»*.

Aseveró, que las cautelas de las medidas adoptadas recayeron sobre las **“cuentas maestras”**, del banco de

Bogotá que posee la allí demandada, que al interior del plenario judicial se suscribió contrato de transacción en el que se pacto, *«que de esos dineros retenidos en tales “cuentas maestras”, se pagaran a favor de la accionante la suma Dos Mil Setecientos Millones De Pesos (\$2.700.000.000.00).* Y de la misma manera procedió la demandada Medimas Eps SAS a disponer de esos recursos para pagar otras obligaciones que también forman parte de la acumulación de demandas.», acuerdo avalado por el juez de conocimiento a través de proveído del 5 de abril de 2021.

De la situación referida en precedencia advirtió, *«que los dineros de los que dispuso la demandada fueron los depositados en la “cuenta maestra” que posee en el Banco de Bogotá y que a juicio equivocado de la confutada “son inembargables”.*».

Arguyó, que la ejecutada incumplió con lo acordado, lo que conllevó a la suspensión del proceso, el que *«se reanudó el día 01 de junio de hogaño»,* decretándose las medidas anticipadas pertinentes a embargar *«las cuentas que la parte demandada posee en los Bancos de Bogotá y Gnb Sudameris».*

Refirió, que frente a la anterior determinación, la ejecutada radicó los recursos de reposición y apelación, los que finalmente fueron objeto de desistimiento, teniendo en cuenta que *«las partes acordamos el levantamiento de las medidas cautelares»,* acuerdo respaldado por el operador judicial de primera instancia, a través de proveído del 30 de julio del año anterior.

Señaló, que oficiosamente el despacho de conocimiento mediante auto del 07 de septiembre siguiente, procedió a

decretar el levantamiento de los embargos, manteniendo la medida decretada respecto al Banco de Bogotá, como consecuencia, *«congel[ó] las sumas de dinero embargadas en las demandas acumuladas No 7; No 8; No 10; No 11 y No 12 en cumplimiento de lo previsto en el párrafo del artículo 594», de cara a ello sostuvo, «que [...] en el presente caso opera la excepción al principio de la inembargabilidad de los dineros embargados en las cuentas maestras aperturadas a los beneficiarios de los giros provenientes de transferencias del Sistema General de Participaciones, Sector Salud, argumentando básicamente la procedencia de la medica (sic) cautelar de embargo de tales recursos por la destinación específica (sic) que ostentan.*

Asentó, que la decisión anterior fue materia de apelación, conocida en segunda instancia por el Tribunal encausado, que en auto del 3 de noviembre del año que antecede resolvió revocar la decisión referida, *«sin hacer un estudio exhaustivo de los precedentes constitucionales del órgano máximo de la jurisdicción constitucional en torno a la constitucionalidad del principio de la inembargabilidad y por excepción los eventos de embargabilidad de los recursos del Sistema General de la Seguridad Social, especialmente, en materia de Salud, por no tener un carácter absoluto dicho principio, resolvió revocar las ordenes de embargos respecto de los dineros que posea la demandada en las Cuentas Maestras, que la demandada posee en el banco de Bogotá.-».*

La sociedad actora no hace algún tipo de alusión a las pretensiones que motivan al presente resguardo en contra de la autoridad accionada, sin embargo, entiende la Sala que lo que busca es dejar sin efectos el proveído del 03 de noviembre de 2021, por medio del cual, revocó el auto del 7 de

septiembre anterior, y en su lugar, decretó el levantamiento del embargo a la cuenta del Banco de Bogotá.

## **II. TRÁMITE Y DECISIÓN DE INSTANCIA**

Mediante proveído del 10 de noviembre de 2020, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, admitió la acción de tutela, y ordenó enterar a las accionadas, así como a las vinculadas en este trámite, para que se pronunciaran frente a los hechos del recurso de amparo; asimismo, negó la solicitud de medida provisional y reconoció personería para actuar al apoderado de la sociedad invocante.

Dentro del término, el Tribunal cuestionado, defendió la legalidad de su actuar, advirtiendo que su decisión se fundamentó en un estudio que no fue arbitrario, y que se sustenta en un análisis razonable, por lo tanto, afirmó, que no incurrió en algún tipo de yerro que de paso excepcional al amparo deprecado.

Por su parte, el apoderado de Medimas EPS, solicitó que se declarara la improcedencia del amparo, considerando que, no da paso a este sendero constitucional, por cuanto la decisión reprochada se encuentra fundamentada en las normas que estudian sobre la materia.

Las vinculadas Centro de Rehabilitación y Educación Especial Mejora I.P.S. S.A.S y GYO Medical I.P.S.,

coadyuvaron la acción de tutela y solicitaron el amparo de los derechos deprecados por la sociedad libelista.

La Sala cognoscente de este asunto constitucional en primer grado, una vez postergado el estudio del asunto a la sala siguiente, como se consigna en auto de fecha 24 de noviembre del año 2021; procedió a denegar el mecanismo de amparo, mediante sentencia del 1 de diciembre de 2020, al considerar, que la decisión se motivó de manera razonada, al respecto señaló:

*En efecto, para que la colegiatura accionada revocara el auto de 7 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Trece Civil del Circuito de Barranquilla para, en su lugar, disponer el levantamiento del embargo que recaía sobre la cuenta maestra de la cual es titular Medimás E.P.S. S.A.S. en el Banco de Bogotá, se refirió inicialmente al concepto de inembargabilidad de algunos bienes y el régimen de excepciones regulado, entre otros, en el artículo 594 del Código General del Proceso, respecto de las «cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social».*

### **III. IMPUGNACIÓN**

Inconforme la parte accionante con la anterior decisión, la impugnó, para lo cual sustentó a través de memorial radicado dentro del término de la segunda instancia constitucional, los siguientes argumentos:

- i) En lo atinente con la no formulación de pretensiones, advirtió, que solicitó que se ampararan los derechos fundamentales invocados, que fueron desconocidos con la decisión del 3 de noviembre de 2021, emitida por la autoridad judicial fustigada, en la que resolvió

revocar las medidas cautelares decretadas en la primera instancia del proceso ejecutivo. Respaldó su posición, con las reglas jurisprudenciales que han evaluado con anterioridad este órgano de cierre judicial, a través de sus salas especializadas civil y laboral.

- ii) Criticó, que la Sala cuestionada no haya realizado un estudio adecuado que fundamentara su decisión, al señalar que, *«[e]l auto censurado está ayuno en motivación en ese sentido, pues no señaló razón jurídica alguna que le permita concluir que el pago forzado de las obligaciones ejecutadas es contrario a la mencionada finalidad constitucional, para descalificar los embargos de los recursos objeto de las medidas cautelares, ni mucho menos existe una debida y adecuada motivación para apartarse de los precedentes constitucionales, ya citados.»*.
- iii) Hizo alusión a las excepciones del principio de inembargabilidad, citando lo dispuesto en la sentencia No. 566 de 2003, emitida por el máximo órgano constitucional, y al comparar los preceptos dispuestos en la jurisprudencia *ibídem* con el auto motivo de reproche, refrendó que, *«desconoce no sólo los artículos 13, 29, 48 y 58 de la Constitución Nacional sino también la C-566 de 2003, misma que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 91 de la Ley 715 de 2001, tal como fue advertido en el numeral anterior, obligada a acatar por el operador jurídico de acuerdo con el art. 48 de la Ley 270 de 1996, pues son de obligatorio cumplimiento y producen efectos erga omnes, que si bien el tribunal menciona marginalmente cuando transcribe segmentos de la sentencia C-192-2005, no la aplicó, siendo que era una de las excepciones al principio de la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones.»*.

- iv) Bajo los anteriores argumentos, sostuvo, que no puede tildarse la decisión del Tribunal como razonable, insistiendo que en su juicio, el colegiado cuestionado no deliberó detenidamente, porque no daba lugar a aplicar para el presente asunto la excepción de inembargabilidad, como si lo reflexionó el a quo.*
- v) Finalmente concluyó, que las obligaciones que originaron el proceso ejecutivo, provinieron «con ocasión de la prestación de servicios de salud del régimen subsidiado, y los cuales la parte demandada no ha hecho oposición, es más, utilizó dentro de este mismo proceso esos recursos para hacer pagos parciales a los demandantes, por tanto, es dable decretar la medida cautelar de embargo.».*

#### **IV. CONSIDERACIONES**

Para proteger los derechos fundamentales de cualquier persona, amenazados o vulnerados por acción u omisión de una autoridad, el constituyente estableció en el art. 86 de la Constitución Política la vía preferente de la tutela, que le permite a todo ciudadano acudir a la Rama Judicial en busca de una orden que impida el acto amenazante o lo suspenda.

En la presente acción constitucional, el amparo suplicado tiene como fundamento la inconformidad de la parte actora frente al proveído emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla Sala Tercera Civil – Familia, de fecha 3 de noviembre de 2021.

Atendiendo los principios de la cosa juzgada y de autonomía judicial, esta Sala ha mantenido el criterio de la improcedencia de la tutela contra providencias o sentencias judiciales, salvo que, con las actuaciones u omisiones de los jueces, resulten violados, en forma evidente, derechos constitucionales fundamentales.

En contraste con lo anotado, la Corte Constitucional, ha dispuesto unos requisitos especiales para dar vía excepcional a este tipo de mecanismos, como se advirtió en la sentencia SU-116 de 2018, que al explicar las exigencias en cita refirió:

*“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.*

*b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.*

*c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.*

*d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.*

*f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.*

***g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.***

*h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando*

*sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.*

*i. Violación directa de la Constitución”. (negrillas son de esta Sala).*

En armonía con el referente jurisprudencial transcrito, y al descenderlo al *Sub examine*, el debate principal versa en la falta de sustento del auto que revocó la decisión de primera instancia al interior de la causa ejecutiva motivo de reproche, en el que se consideró, que los dineros pertenecientes al Sistema General de Participaciones en las cuentas maestras son inembargables, y bajo esa premisa, no daba lugar a emitirse la medida cautelar en contra de la entidad allí ejecutada, respecto a los dineros de la cuenta del Banco de Bogotá.

Corolario, si bien es cierto que, entre otras, en sentencias CSJ STL6430-2018, CSJ STL3466-2018 y, recientemente, en sentencia CSJ STL7686-2019, esta Sala de la Corte ha sido enfática en establecer que los recursos que pertenecen al sistema en mención no tienen el carácter de ser objeto de medida de embargo, dada la particularidad de preservar, defender y proteger los recursos financieros que se requieren para cubrir las necesidades esenciales de la población, también lo es, como se ha definido, que la jurisprudencia *ídem* no opera de manera absoluta, teniendo en cuenta, que se han fijado unas excepciones con el propósito de evitar poner en riesgo principios, valores y derechos constitucionales de carácter particular, tales como la vida en condiciones dignas, la seguridad social y el trabajo.

Bajo los anteriores derroteros, el máximo órgano constitucional ha fijado unas líneas jurisprudenciales que han permitido esclarecer en que casos opera las excepciones a la regla previamente referida, de ahí que citara entre otros:

*(i) Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*

*(ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*

*(iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*

*(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)**<sup>1</sup> (negrilla fuera de texto).*

Establecido lo anterior, del análisis de la situación fáctica puesta a consideración de la Sala, resulta claro que, contrario a lo esbozado por el *a quo* constitucional, este resguardo está llamado a concederse, en tanto que, se evidencia la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la parte accionante, conforme pasa a verse.

En efecto, de las pruebas obrantes en el expediente de tutela objeto de debate, se observa que, en proveído del 3 de noviembre de 2021, el Tribunal accionado, pese a citar que existían unas excepciones referentes a la inembargabilidad, transcribiendo jurisprudencia relativa al caso y normatividad

---

<sup>1</sup> CC C-546 de 1992, CC C-013, CC C-017, CC C-107, CC C-337, CC C-555 de 1993, CC C-103 y CC C-263 de 1994, CC C-354 y CC C-402 de 1997, CC T-531 de 1999, CC C-427 de 2002, CC T-539 de 2002, CC C-793 de 2002, CC C-566, CC C-871 y CC C-1064 de 2003, CC C-192 de 2005, CC C-1154 de 2008, CC C-539 de 2010 y CC C-543 de 2013

del asunto, solo se limitó a referirlos, más no se desprende del auto cuestionado, visto a folios 77 al 82 del escrito genitor, un estudio adecuado que le permitiera concluir a la autoridad judicial accionada, que no daba lugar aplicar las particularidades a la regla en mención.

Se colige, que la célula judicial cuestionada, ulterior a mencionar los artículos 1677 del CC, el 594 del CGP, el 19 del D.E. 111 de 1996, los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001 y el 21 del D. 28 de 2008, además del numeral primero y el párrafo del artículo 594 de la norma *Ejusdem*, trajo a colación la sentencia STC 4773-2020 del 24 de julio, como la jurisprudencia T-8.255.231 CC, para finalmente citar los artículos 218, 219 y 220 de la Ley 100 de 1993, y de esa manera concluir de sus menciones:

*En el caso que nos ocupa, el Juez A – quo, decretó el embargo de la cuenta maestra que MEDIMAS EPS, tiene en el Banco de Bogotá.-*

*La cuenta Maestra es una cuenta bancaria que por manejar exclusivamente los recursos del Régimen Subsidiado solo acepta como operaciones débitos por transferencia electrónica aquellas que se destinen a otra cuenta bancaria que pertenece a un beneficiario definido en la Ley 1122 de 2007.*

Seguidamente, reseñó la naturaleza jurídica de la ADRES y su función, transcribió todo el procedimiento regulado para las cuentas maestras, que conllevó a ultimar al Tribunal fustigado el siguiente derrotero:

*De lo anterior, se concluye que efectivamente en el caso que nos ocupa, debe decretarse el levantamiento del embargo de la cuenta maestra que tiene la demanda en el Banco de Bogotá, por cuanto los dineros allí consignados tienen una destinación específica y no*

*forman parte de su patrimonio, por lo que se revocará el proveído impugnado.*

En ese orden, la Sala evidencia que, el despacho convocado dejó de lado lo adoctrinado, no solo en la jurisprudencia constitucional en lo atinente a la excepción de los embargos para las cuentas maestras del sistema general de participaciones, pues omitió realizar un adecuado estudio confrontando su posición con la estimación del valor adosada al plenario judicial, lo que adicionalmente llevó a incurrir en una vía de hecho, ya que soslayó el deber que le asiste como operador judicial en el cumplimiento del adecuado estudio de las realidades fácticas y jurídicas, que condujo a la Sala cuestionada a resolver lo que por esta vía se recrimina.

Esta Sala Laboral, en un estudio de análogas consideraciones, asentó:

*De ahí que el ad quem ignoró la naturaleza pública de los recursos objeto de la medida pretendida y, con ello, los parámetros jurisprudenciales aplicables al caso, pues omitió que los dineros retenidos se encuentran en «cuentas maestras» y, por tanto, resultaba obligatorio el examen de las mencionadas excepciones, de los títulos base del cobro y del negocio subyacente, a efectos de definir si podían o no ser objeto de cautelas.*

*Por último, debe destacarse que, en un asunto de similares realidades fácticas al sometido ahora a consideración, esta Sala de la Corte, tuvo la oportunidad de pronunciarse mediante sentencias CSJ STL1942-2020 y CSJ STL2493-2020 en el mismo sentido expuesto en esta oportunidad.*

Ahora bien, para esta Corporación resulta inane que el Tribunal no coligió si las facturas objeto del título ejecutivo se relacionaban con la prestación de servicios de Salud al Sistema General de Participaciones, que le permitiera avizorar si era dable aplicar la regla excepcional al embargo dispuesto por al

a quo, en ese aspecto, esta colegiatura en un caso de similares particularidades a través de la Sentencia STL5631-2020, advirtió:

*Nótese, que el colegiado al momento de desatar la alzada, se limitó a decir que los dineros objeto de la cautela eran inembargables toda vez que se encontraban depositados en la cuenta maestra que la ejecutada Medimás EPS, tiene en el Banco de Bogotá, **pero no se detuvo a analizar las excepciones que sobre la materia estableció la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 2013**, como por ejemplo, que cuando lo que se persigue con la medida es satisfacer las obligaciones, cuya fuente es alguna de las obligaciones a las cuales están destinados dichos recursos, como en este caso la prestación de servicios de salud a los afiliados de Medimás EPS. (negrillas fuera del texto original)*

Así las cosas, con el propósito de garantizar el derecho fundamental al debido proceso de la sociedad invocante, se revocará la decisión de primer grado, para en su lugar, conceder el amparo del referido derecho y, en consecuencia, se dejará sin efecto el auto proferido el 3 de noviembre de 2021, inclusive aquellas actuaciones adoptadas con posterioridad, y se ordenará al Tribunal convocado, que en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente de la notificación de este proveído, profiera una nueva decisión, teniendo en cuenta lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

## V. DECISIÓN

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** el fallo impugnado, y en su lugar, amparar el derecho al debido proceso de la **CLÍNICA ESPECIALIZADA LA CONCEPCIÓN SAS**, y en consecuencia **DEJAR SIN VALOR Y EFECTO** la decisión proferida por el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA SALA TERCERA CIVIL – FAMILIA**, el 3 de noviembre de 2021, y las demás providencias que se deriven de la misma.

**SEGUNDO. - TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA SALA TERCERA CIVIL – FAMILIA**, para que, en el término perentorio de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, proceda de conformidad a lo considerado en esta sentencia.

**TERCERO. - ENTERAR** de esta decisión a los interesados, en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO. - REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión del fallo pronunciado.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.



**OMAR ANGEL MEJÍA AMADOR**

Presidente de la Sala



**GERARDO BOTERO ZULUAGA**



**FERNANDO CASTILLO CADENA**



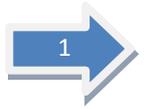
**LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ**



**IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ**

No firma por ausencia justificada

**JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN**



Señor.

**JUEZ CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA**

E. S. D.

Proceso: **EJECUTIVO DE MAYOR CUANTÍA**

Demandado: **MEDIMAS EPS S.A.S.**

Demandante: **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI (DEMANDA PRINCIPAL Y ACUMULADA)**

Radicado: **2019-100.**

Asunto: **NUEVOS ARGUMENTOS CON OCASIÓN AL RECURSO DE APELACION CONTRA EL AUTO DE FECHA 07 DE DICIEMBRE DE 2020-, NUMERALES 2, 2.1, Y 3- MEDIDAS CAUTELARES**

**JHON FRANKLIN ORTÍZ ANGARITA**, mayor de edad y vecino del Municipio de Bucaramanga, identificado con la cédula de ciudadanía No. C.C. No. 88.218.418 de Cúcuta, Abogado en ejercicio, portador de la T.P. N° 154.037 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI (DEMANDA PRINCIPAL Y ACUMULADA)**, conforme los poderes que obran en el expediente, obrando dentro del termino legal, de la manera más respetuosa me permito presentar a consideración de su Honorable Despacho, **NUEVOS ARGUMENTOS CON OCASIÓN AL RECURSO DE APELACION**, en contra del auto fechado el Siete (07) de Diciembre de 2020, y que fue notificado en estados el día Nueve (09) del mismo mes y año, y por medio del cual su Honorable Despacho se negó a decretar ampliación de medidas cautelares sobre los dineros que debe girar la **ADRES**, así como aquellos que se giran a las cuentas maestras depositados en el **BANCO DE BOGOTA S.A**, a favor de **MEDIMAS EPS S.A.S**, para lo cual procedo de la siguiente manera:

El numeral 3 del Artículo 322 del G.G.P, establece "*Resuelta la reposición y concedida la apelación, el apelante, si lo considera necesario, podrá agregar nuevos argumentos a su impugnación, dentro del plazo señalado en este numeral.*;

**I.- DE LA EXISTENCIA DE UNA LINEA JURISPRUDENCIAL TANTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y SUPREMA DE JUSTICIA SALA DE CASACION PENAL, CIVIL Y FAMILIA, QUE EL SEÑOR JUEZ CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA, QUIERE DESCONOCER.**

Frente a las medidas cautelares con ocasión a los servicios de salud, que le fueron prestados a los usuarios de las EPS, como **MEDIMAS EPS S.A.S**, existe una linea jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional, como Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil, Laboral, y Penal, que el señor **JUEZ CUARTO CIVIL DEL CIRCUITO DE BUCARAMANGA**, quiere desconocer, profiriendo



decisiones como el objeto de la presente apelación, así:

### **Corte constitucional:**

Desarrolla la viabilidad el embargo de los dineros del sector salud en las siguientes providencias:

<b>Cons.</b>	<b>Providencia</b>
1	C-546-92
2	C-013-93
3	C-017-93
4	C-337-93
5	C-555-93
6	C-103-94
7	C-263-94
8	T-025-95
9	T-262-97
10	C-354-97
11	C-402-97
12	T-410-98
13	T-531-99
14	C-793-02
15	T-539-02
16	C-1064-03
17	C-566-03
18	T-1195-04
19	C-192-05
20	C-1154-08
21	C-539-10
22	T-873-12
23	C-543-13
24	C-313-14

Es necesario analizar que dentro del presente caso el problema jurídico consiste en determinar las excepciones al principio de inembargabilidad, cuando se trata del cobro de facturas de servicios de salud ocasionados en la atención de usuarios de **MEDIMAS EPS S.A.S**, en procesos ejecutivos con cargo a los recursos del sistema de seguridad social en salud que administran las EPS.

Para ello se debe realizar el siguiente análisis:

Dicho en otras palabras, el presupuesto de la salud, no puede afectar el cumplimiento de las obligaciones generadas a partir de su propia naturaleza y objeto, pues no habría manera de hacer honrar al sector que debe proteger el principio de inembargabilidad, que de esta manera dejaría sin dientes para procurar la satisfacción de los derechos que procura amparar, en una



hermenéutica que por ende debe extenderse conforme a los principios de utilidad y eficacia que sustenta el realismo jurídico, tal cual el objeto de las medidas cautelares que hacen parte de esa lógica modal propia del derecho procesal que procura la realización del derecho sustancial, y que encuentra pleno apoyo constitucional difuso, criterio expuesto en las Sentencias C-546 DE 1992; C-13, C-017, C-337 Y C-555 DE 1993; C-103, C - 263 DEL 1994; T 262 DEL 1997, T-262, C-354 Y C-402 DEL 1997; T - 531 DEL 1999, C-793 DE 2002; C-566 DE 2003; T- 1195 DE 2004, C-1154 DE 2008; C-539 DE 2010, C-313 DE 2014, en donde la corte Constitucional Concluyo que

*"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"[490]. 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.** "(...)"*

*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 (...)"*

*"(...) podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)"*

En el caso concreto, claro se advierte que la obligación crediticia que se ejecuta, surgió a partir de los servicios médicos prestados en salud por la **CLÍNICA OFTALMOLOGICA INTEGRAL COI**, ante el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga, quien libro mandamiento de pago, y se ha negado al decreto medidas cautelares, dentro del radicado 2019-100, contra **MEDIMAS EPS S.A.S**, motivo por el cual se predica en este asunto la excepción al principio de inembargabilidad.

En este caso, son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - I.P.S. (Hospitales, clínicas, etc.) la base de todo el sistema, puesto que son las que prestan efectivamente la atención en salud a los afiliados de la E.P.S., las cuales al verse afectadas por el no pago de los servicios prestados, no tienen cómo mantener su infraestructura física, tecnológica y humana, lo cual pone en peligro



la salud no solo de los afiliados a una determinada E.P.S., sino de los usuarios en general de las I.P.S públicas y privadas.

Si bien la Constitución y la Ley indican que los recursos de la salud son inembargables, ello no es patentes de curso para que las E.P.S. evadan el pago de las deudas por los servicios prestados por las I.P.S.; de tal suerte que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado unas excepciones frente a la regla de la inembargabilidad.

De donde colegirse, que esa inembargabilidad no puede cobijar al propio sector al cual está destinado, como acontece en el sub-lite, que procura el pago de una obligación para cuyo propósito están destinados los recursos del sector salud, pues tratándose de IPS que ha prestado sus servicios para el mismo sector, no cabe duda que no se está efectuando ninguna destinación diferente para el cual fue concebido.

### **Corte suprema de justicia:**

La honorable Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil, Laboral y Penal, también ha emitido providencias a favor de la viabilidad de las medidas cautelares sobre las cuentas maestras, desarrollada, entre otras, en las siguientes providencias:

<b>Cons.</b>	<b>Providencia</b>	<b>Sala</b>
1	STC263-2020	Civil
2	STC1311-2020	Civil
3	STC1339-2021	Civil
4	STC3440-2020	Civil
5	STC4773-2020	Civil
6	STC8439-2021	Civil
7	STC8545-2020	Civil
8	STC10139-2021	Civil
9	STC10432-2021	Civil
10	STL4061-2021	Laboral
11	STL4323-2020	Laboral
12	STL10052-2020	Laboral
13	AP4267- 2015(44031)	Penal
14	SP16891- 2017(44609)	Penal
15	STC1479-2020	Civil
16	STC3118-2020	Civil
17	STC3842-2021	Civil
18	STC4663-2021	Civil
19	STC14198/2019	Civil
20	STL2493/2020	Laboral



21	STL6430/2018	Laboral
22	STL13940/2017	Laboral
23	STP6904/2021	Penal
24	2020-00008-01	Civil

En síntesis, la teoría esbozada por la Corte Suprema de Justicia con respecto a la procedencia de las medidas sobre los dineros del sector salud es la siguiente:

(...)

*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 (...)"*

*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 sentencia proferidas contra la Nación, entre éstas, las derivadas de obligaciones laborales.*

*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 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 justas (...)"*

*"(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) (...)" (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 594, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

*“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 (...)”<sup>10</sup> (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.

(...)

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

Es indispensable dejar por sentado, que las providencias STC4663-2021 y STC3842-2021, referenciadas anteriormente, fueron proferidas por la Honorable Corte Suprema de Justicia y en ambas, se reafirmo la viabilidad y legalidad de las medidas cautelares decretadas por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Barranquilla.

### **Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales de Cali, Bucaramanga, Cartagena y Barranquilla:**



La tesis de la procedencia de las medidas cautelares, también ha sido replicada por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, entre otras, en las siguientes providencias:

Cons.	Providencia	Sala
1	13001-31-03-003-2017-00251-02	Cartagena
2	5.2020 (29.06.2021)	Bucaramanga
3	58.2018 (24.01.2020)	Bucaramanga
4	209.2018 (28.05.2021)	Bucaramanga
5	403.2017 (19.05.2021)	Bucaramanga
6	20170012002	Barranquilla
7	20150050602	Barranquilla
8	002-2018-00131-02	Cali
9	004-2012-00335-03	Cali
10	014-2018-00270-01	Cali
11	015-2020-00095-01	Cali
12	12201900239-01(4288)	Cali
13	13202100143-01	Cali
14	15201700688-01	Cali
15	015201800259-01	Cali
16	015201800259-01	Cali
17	15201900134-01	Cali

En las providencias anteriormente mencionadas, se evidencia una total observancia a las providencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, lo anterior en virtud de la obligatoriedad que tienen los jueces de instancia y los magistrados del Tribunal Superior del Distrito Judicial de cumplir a cabalidad con el precedente de las altas cortes.

Lo anterior 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.**

- 1. Destinación distinta de los dineros embargados:** Da por sentado el representante judicial de **MEDIMAS EPS S.A.S.**, que los recursos están cambiando de destinación específica.

La afirmación realizada por **MEDIMAS EPS S.A.S.**, está totalmente alejada de la realidad, toda vez que las IPS hacen parte del Sistema General de Seguridad Social en salud, tal y como lo establece el art. 155 de la ley 100 del 1993 consagra que:

Art 155. Integrantes del sistema general de seguridad social en salud  
El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:

1. Organismos de Dirección, Vigilancia y Control:

- a) Los Ministerios de Salud y Trabajo;
- b) El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud;
- c) La Superintendencia Nacional en Salud;

2. Los Organismos de administración y financiación:

- a) Las Entidades Promotoras de Salud;
- b) Las Direcciones Seccionales, Distritales y Locales de salud;
- c) El Fondo de Solidaridad y Garantía.

**3. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas, mixtas o privadas.**

4. Las demás entidades de salud que, al entrar en vigencia la presente Ley, estén adscritas a los Ministerios de Salud y Trabajo.

5. Los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones y los trabajadores independientes que cotizan al sistema contributivo y los pensionados.

6. Los beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en

---

todas sus modalidades.

7. Los Comités de Participación Comunitaria "COPACOS" creados por la Ley 10 de 1990 y las organizaciones comunales que participen en los subsidios de salud.

PARÁGRAFO. El Instituto de Seguros Sociales seguirá cumpliendo con las funciones que le competan de acuerdo con la Ley.

8. Operadores logísticos de tecnologías en salud y gestores farmacéuticos.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará los requisitos financieros y de operación de los agentes de los que trata este numeral. La Superintendencia de Industria y Comercio, en el desarrollo de sus funciones, garantizará la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal.

Así las cosas, el simple hecho que en el presente proceso se pretendan facturas por prestación de servicios de salud, radicadas ante la EPS por IPS, con ocasión al desarrollo de sus funciones como integrantes del sistema, hace que no se pierda la destinación específica de los recursos y que procedan las excepciones a la regla de la inembargabilidad, regla que fue desarrollada jurisprudencialmente para evitar el descalabro financiero, entre otras, de las IPS, las cuales son las que soportan toda la carga del sistema de salud en Colombia.

La afirmación consagrada en el primer punto ya fue objeto de estudio por parte de la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA en donde dicho ente dejó por sentado en su Resolución No. 1 del 2021 que:



(...)"

Son las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud - I.P.S. (Hospitales, clínicas, etc.) la base de todo el sistema, en especial las públicas (E.S.E.), puesto que son las que prestan efectivamente la atención en salud a los afiliados de la E.P.S., las cuales al verse afectadas por el no pago de los servicios prestados, no tienen cómo mantener su infraestructura física, tecnológica y humana, lo cual pone en peligro la salud no solo de los afiliados a una determinada E.P.S., sino de los usuarios en general de las I.P.S públicas y privadas.

Se señala que las E.P.S. tienen un rol de intermediación y posición dominante dentro de la prestación del servicio a la salud, por cuanto tienen a cargo autorizar los servicios de salud a los usuarios, reconocerlos y pagarlos.

La falta de gestión de las E.P.S. para la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, no es una situación nueva. El Gobierno nacional ha tenido que implementar mecanismos de giro directo de los recursos, para que la prestación de los servicios de salud no colapse por iliquidez de quienes en realidad se encargan de atender a los usuarios.

Se puede mencionar como referentes normativos el artículo 29 de la Ley 1438 de 2011, reglamentado por los Decretos números 971, 1700 y 3830 del mismo año, así como la Resolución número 2320 de 2011 del Ministerio de Salud.

De tal manera que se recuerda a las E.P.S. el cumplimiento estricto de sus funciones, en especial lo relacionado con la depuración de cuentas, reconocimiento y pago de deudas a los hospitales públicos e I.P.S. privadas, para evitar procesos judiciales y el embargo de cuentas con recursos del servicio de la salud.

Tal como lo indica la Contraloría General de la República, son las IPS las que llevan consigo el peso del sistema, y son las EPS, como MEDIMAS EPS S.AS, las que se encargan de administrar en una forma inadecuada los recursos del sistema de salud, no pagándole a los prestadores y cuando estos reclaman por vía judicial, evaden el pago de las deudas originadas por prestación de servicios en salud, escudándose en la regla general de inembargabilidad.

## **II.- PETICION:**

1.- Por lo anterior, solicito a los Honorables Magistrados, revocar la decisión recurrida dispuesta en los numerales 2, 2.1 y 3, ordenando la ampliación de las medidas cautelares peticionadas.

2.- Solicito así mismo a los Honorables Magistrados, en cumplimiento del párrafo del artículo 594 del C.G.P, ordenar que en los respectivos oficios, se INVOQUE, el fundamento legal de excepción a la regla general de inembargabilidad de los recursos de la seguridad social en salud, esto es, que en el presente caso se pueden embargar las cuentas maestras de la entidad demandada, así como los dineros que le administra el ADRES, toda vez que estamos frente al cobro de **FACTURAS POR LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE SALUD**, a favor de los afiliados de la entidad territorial demandada, conforme a las sentencias de las altas cortes precitadas a lo largo

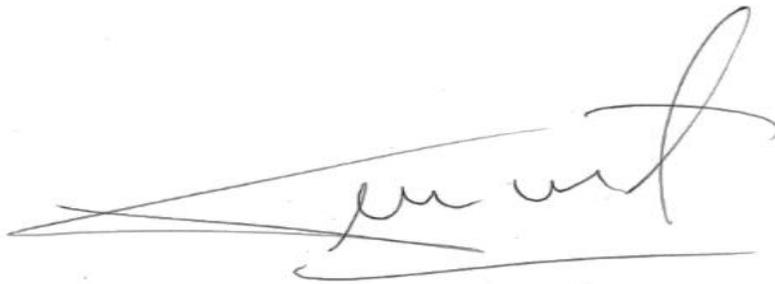
de este escrito. \_\_\_\_\_

**III.- ANEXOS:**

**1.- Sentencias proferidas por el Honorable Tribunal del Distrito Judicial de Bucaramanga, sala Civil Familia, y la Honorable Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil- Laboral y Penal.**

De los Honorables Magistrados,

Atentamente,



**JHON FRANKLIN ORTIZ ANGARITA**

C.C. No. **88.218.418** de Cúcuta

T.P No. 154037 del C.S. J



