



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Magistrado ponente

STC8545-2020

Radicación n.º 11001-02-03-000-2020-02682-00

(Aprobado en sesión virtual de catorce de octubre de dos mil veinte)

Bogotá, D. C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020).

Se decide la acción de tutela instaurada por Promotora Clínica Zona Franca de Uraba SAS contra la Sala Civil - Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, trámite al cual se vinculó a las partes e intervinientes del proceso objeto de queja constitucional.

ANTECEDENTES

1. La promotora del amparo reclama protección constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia, igualdad, «*seguridad jurídica*» y «*confianza legítima*», que dice vulnerados por la autoridad judicial accionada.

Solicita, en consecuencia, se *«revoque el auto calendado 14 de septiembre de 2020, dictado por el Tribunal Superior... siendo M.P. la Doctora Mery Esmeralda Agon Amado, en el cual, negó las medidas cautelares...»*

2. Son hechos relevantes para la definición de este asunto los siguientes:

2.1. Empresa Social del Estado Hospital Integrado de Sabana de Torres promovió juicio ejecutivo contra Coomeva EPS SA, cuyo conocimiento le correspondió al Juzgado Noveno Civil del Circuito de Bucaramanga, el que el 17 de julio de 2017 libró mandamiento de pago y el 15 de agosto de 2018 dispuso seguir adelante con la ejecución.

2.2. Posteriormente, el asunto le fue asignado al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga; se acumularon las demandas de la Promotora Clínica Zona Franca de Uraba SAS, Clínica Medical Duarte, Serviclínicos-Dromedicas SA y Clínica Buenos Aires; y mediante proveído de 15 de Octubre de 2019 decretó el embargo y retención de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS o en cualquier otro concepto a nombre de la demandada y de los dineros que reciba de la Adres.

2.3. Tras ser apelada la referida decisión, en proveído de 20 de septiembre de 2020 la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de esa ciudad la revocó y, en su lugar,

dispuso que las medidas cautelares no podían recaer sobre los dineros del sistema general de participaciones, ni sobre los recursos del sistema general de seguridad social en salud.

2.4. Indicó la accionante que presentó la demanda con miras a cobrar la suma de \$1.747.318.543 por la prestación de servicios de salud a los afiliados de la EPS Coomeva SA; que el referido estrado de ejecución decretó medidas cautelares sobre los dineros depositados en las distintas clases de cuentas a nombre de la ejecutada y de los que recibiera del Adres, con base en la sentencia STL2960 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema, en donde la misma magistrada ponente se apartó del precedente jurisprudencial.

2.5. Señaló que en la decisión criticada se denegaron las cautelas sobre los dineros que gira la Adres a Coomeva EPS SA, con fundamento en que no podían recaer sobre el Sistema General de Participaciones ni sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud; que desconocerle a los prestadores directos del servicio de salud la posibilidad de embargo de las sumas que disponen las EPS atenta contra sus derechos, pues se las deja en «*posición de intocables*», y a ellos como «*desprotegidos*», en tanto que carecerían del medio idóneo judicial para hacer efectivas las obligaciones que adquiere el propio Estado, a través de sus intermediarios privados, que son las EPS; y que todo ello es grave ante la crisis del sector, la cual en

ocasiones ha conllevado a la liquidación de las EPS, sin que nadie responda por las deudas.

2.6. Adujo que muchas veces se ven obligados contractualmente a seguir prestando servicios de salud a los usuarios de la EPS que no les va a pagar en el plazo ordinario ni en vía ejecutiva; que Coomeva EPS no cuenta con un apalancamiento financiero propio en las cuentas que puedan ser objeto de cautelas, pues en unas no tienen saldo, en otras ya está embargado y otras inembargables, razón por la que el estrado de ejecución decretó las anotadas medidas teniendo en cuenta un precedente de la Corte Suprema de Justicia.

2.7. Sostuvo que la jurisprudencia ha precisado que el fin de la inembagabilidad de los mencionados dineros es proteger la prestación efectiva del servicio público de salud, lo que no riñe con el embargo por parte de un actor del mismo sistema; que actualmente no existe unidad de criterios en el Tribunal acusado, pues algunos magistrados consideran que es embargable el 100% de los dineros de la seguridad social, otros que solo el 10% correspondiente a libre destinación y/o gastos de administración de las E.P.S, y otros que niegan la posibilidad absoluta de embargar una EPS, sin apreciar la posición firme e incólume de las altas Cortes, esta es, que el 100% de los dineros de las EPS si son susceptibles de medidas.

2.8. Refirió que era tan cierto que los recursos que giraba la Adres a las EPS, por concepto de UPC, eran para

el pago de los prestadores de salud, que COOMEVA EPS suscribió dos contratos de transacción con la ESE Hospital Integrado Sabana De Torres por \$ 122.271.600, y Serviclínicos- Dromedicas SA por \$387.287.400, con el ánimo de resolver las controversias económicas que suscitaron la ejecución, así como proveer un flujo de recursos; y que Coomeva EPS no era una entidad estatal del orden público, sino una empresa del sector privado.

2.9. Adujo que en sentencia C-543 de 2013 la Corte Constitucional reiteró la existencia de excepciones a la norma general de inembargabilidad de dineros de la seguridad social, siempre que las obligaciones reclamadas tuvieran relación con el destino original para dichos recursos, por ejemplo, para la salud, lo que ocurre en el *sub examine* y además es concordante con la normatividad; que se incurrió en vía de hecho con el levantamiento de las cautelas, pues se presentó un desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil y Laboral-, lo que atenta contra la seguridad jurídica.

2.10. Aseveró que los únicos perdedores van a seguir siendo los prestadores del servicio de salud, pues los dejan a merced de un juicio ejecutivo en el que no pueden ejecutar medidas cautelares, quedando obsoleto el acceso a la administración de justicia; que el desconocimiento del precedente es una causal específica de procedencia del resguardo; que el auto criticado no logró desvirtuar la jurisprudencia; y que la Corte Constitucional ha sostenido

en distintos pronunciamientos C-546 de 1992, C-103- de 1994, C-566 de 2003, C-543 de 2013, C-1154 de 2008, que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio, por lo que no tiene carácter de absoluto y procede el embargo de estos recursos cuando se reclama el pago de los servicios para los que están destinados específicamente dichos recursos.

2.11. Anotó que la magistrada ponente se «*dedica en su fallo a cuestionar de manera simple las jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia en sus Sala[s] de Casación Civil y Laboral, como argumento de autoridad, pero no logra demostrar que la excepción al principio de inembargabilidad sobre los recursos de salud, establecidas por la Corte en múltiples jurisprudencias haya variado*»; que al desconocerse dichos precedentes se transgreden sus prerrogativas esenciales; y que también se configuró un defecto sustantivo.

2.12. Afirmó que los dineros que se están cobrando en el proceso están destinados para el pago de salarios de auxiliares de enfermería, enfermeros y médicos, medicamentos e insumos que compra la IPS para la adecuada prestación de los servicios, por lo que no tener la seguridad jurídica de que pueden ser cobrados le impide contar con los medios para adquirir lo requerido.

2.13. Agregó que las EPS han venido solicitado a las entidades financieras no cumplir con las medidas ordenadas «*haciéndoles creer, que los dineros de propiedad*

de las EPS en sus cuentas y demás conceptos financieros, ostentan el carácter absoluto de inembargables, al igual que la ADRES»; que las facturas que sustentan el mandamiento de pago, tienen su génesis en la prestación de servicios de salud; y que las medidas de embargo y secuestro deprecadas eran procedentes atendiendo la excepción de inembargabilidad reiterada por la jurisprudencia, esto es, cuando se trata del embargo a los dineros de una EPS para el pago de la prestación de servicios de salud.

3. La Corte admitió la demanda de amparo, ordenó librar las comunicaciones de rigor y pidió rendir los informes a que alude el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

LA RESPUESTA DEL ACCIONADO Y VINCULADOS

1. El Juzgado Noveno Civil del Circuito de Bucaramanga indicó que conoció del proceso ejecutivo criticado, el que remitió en septiembre de 2018 a los estrados de ejecución; que no le constaban las actuaciones criticadas por tratarse de hechos acontecidos con posterioridad al envío del expediente; y que existía falta de legitimación en la causa por pasiva, pues las pretensiones únicamente se dirigen frente al Tribunal Superior de ese lugar, razón por la que solicitaba su desvinculación.

2. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES señaló que sobre las determinaciones emitidas por los falladores no

tenía injerencia alguna, por lo que se configuraba una falta de legitimación por pasiva; que no se cumplió con el requisito de procedibilidad del amparo de relevancia constitucional y no se tenía certeza si se trataba de una irregularidad procesal por parte del Tribunal querellado; y que su posición era que los recursos del sistema general de seguridad social en salud administrados por el Adres, que le correspondía girar a las entidades prestadoras de servicio de salud para la financiación del régimen subsidiado, eran inembargables, por lo que el decreto sobre esos recursos sin justificación constituía una falta disciplinaria.

3. La Sala Civil – Familia del Tribunal Superior de Bucaramanga indicó que en la providencia criticada se consignaron las razones de hecho y de derecho que sostenían de manera lógica y razonada la conclusión contenida en la parte resolutive.

4. Clínica Buenos Aires SAS refirió que algunos magistrados del Tribunal acusado, en contravía del precedente de las Altas Cortes, *«han optado por acoger su propio precedente, decidiendo... crear un[o]... propio, claramente opuesto a lo decantando hasta el cansancio por sus superiores jerárquicos»*, justificando su decisión en que las tutelas no tienen efectos erga omnes y que gozan de autonomía; que varios juzgados municipales y de circuito, acogiendo la jurisprudencia reiterada de las Altas Cortes han decidido decretar medidas cautelares de embargo contra las EPS, cuando quien cobra es un prestador de servicios de salud, pero muchas de estas son revocadas por

el *ad-quem*, lo que ha generado una inestabilidad jurídica, y una inseguridad que imposibilita al prestador de servicios de salud saber si podrá acudir a la justicia a reclamar el cobro de sus servicios; que si bien no desconoce que los dineros de la seguridad social son en principio inembargables, ello no es absoluto; que el embargo de los dineros por la prestación de servicios de salud no riñe con la destinación prevista para tales dineros; que la misma magistrada conoce los pronunciamientos al respecto pero se aparta de ellos; y que se debe revocar la decisión emitida y conceder el resguardo impetrado, dejando sin efectos la decisión emitida por la Corporación querellada.

5. Jhon Franklin Ortiz Angarita, quien dice actuar en su condición de apoderado de Promotora Clínica Zona Franca de Uraba SAS y Medical Duarte ZF SAS, allega memorial, el cual no es tenido en cuenta por la Sala por no aportar el poder especial que lo habilite para representar a dichas partes.

6. Al momento de someterse a consideración de la Sala el presente asunto, ningún otro de los convocados había efectuado manifestación alguna frente a la solicitud de protección.

CONSIDERACIONES

1. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo jurídico concebido para proteger los derechos fundamentales, cuando son

vulnerados o amenazados por los actos u omisiones de las autoridades públicas, en determinadas hipótesis, de los particulares, cuya naturaleza subsidiaria y residual no permite sustituir o desplazar a los jueces funcionalmente competentes, ni los medios comunes de defensa judicial.

Por lineamiento jurisprudencial, en tratándose de actuaciones y providencias judiciales, el resguardo procede de manera excepcional y limitado a la presencia de una irrefutable vía de hecho, cuando «*el proceder ilegítimo no es dable removerlo a través de los medios ordinarios previstos en la ley*» (CSJ STC, 11 may. 2001, rad. 2001-00183-01); y por supuesto, se cumpla el requisito de la inmediatez.

2. No obstante, en los precisos casos en los cuales el funcionario respectivo incurra en un proceder claramente opuesto a la ley, por arbitrario o antojadizo, puede intervenir el juez de tutela con el fin de restablecer el orden jurídico si el afectado no cuenta con otro medio de protección judicial.

Al respecto, la Corte ha manifestado que,

(...) el Juez natural está dotado de discreta autonomía para interpretar las leyes, de modo que el amparo sólo se abre paso si 'se detecta un error grosero o un yerro superlativo o mayúsculo que, abrupta y paladinamente cercene el ordenamiento positivo; cuando tenga lugar un ostensible e inadmisibles resquebrajamiento de la función judicial; en suma, cuando se presenta una vía de hecho, así denominada por contraponerse en forma manifiesta al sistema jurídico, es posible reclamar el amparo del derecho fundamental constitucional vulnerado o

amenazado(...), (CSJ STC, 11 may. 2001, rad. 0183, reiterada STC4269-2015 16 abr. 2015).

Así pues, se ha reconocido que cuando el Juez se aparta de la jurisprudencia, sin aportar argumentos valederos o cuando se presenta un defecto sustantivo en el proveído, entre otros, se estructura la denominada «*vía de hecho*».

3. Descendiendo al caso *sub examine* advierte la Corte que el Tribunal enjuiciado cometió un desafuero que amerita la injerencia de esta jurisdicción, por cuanto, tal y como lo esgrimió la tutelante, desconoció abundantes pronunciamientos de esta Corporación, relacionados con las excepciones a la inembargabilidad de los dineros provenientes del Sistema General de Participaciones

En efecto, el Tribunal criticado, en la providencia del 14 de septiembre de los corrientes, señaló:

...En principio, los recursos públicos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud son inembargables y están destinados a atender las necesidades en salud de las personas residentes en el país, en razón a que (i) así lo estableció el legislador, (ii) tienen una destinación específica y exclusiva, y (iii) la inembargabilidad a los recursos de salud tiene excepciones con límites muy precisos.

En relación con los recursos del Sistema General De Participaciones para los servicios de salud, existe ley (artículo 21 del Decreto 28 de 2008) y sentencia de constitucionalidad (C-1154 de 2008) que limita de manera estricta la posibilidad de embargar estos dineros, pero bajo estas condiciones: cuando el deudor sea una entidad territorial; cuando lo que se cobre sea

una obligación laboral; y siempre [condición] que primero se agote el embargo de ingresos corrientes de libre destinación.

Sobre las sentencias emitidas por esta Corte, indicó:

En la sentencia STC14198-2019 del 15 de octubre de 2019, radicación n.º 11001-02-03-000-2019-03208-00, la Sala Civil de la Corte Suprema De Justicia estudió, vía acción de tutela, la providencia emitida por este Despacho en la que se sostuvo la tesis de que “(...) las cuentas maestras en las que se recauda, compensa y deposita el dinero del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y de las que es titular Salud Vida EPS (...)” son inembargables. En ese caso se cobraban facturas por concepto del servicio de salud.

Consideró la alta corporación que este Despacho había incurrido en una vía de hecho por cuanto se “estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.” Y afirmó...

“Así, omitió, particularmente, la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones con dinero del Estado, consignadas en sentencias y títulos ejecutivos, cuando éstos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”.

“La alzada incoada contra las medidas dispuestas por el a quo, esto es, la retención sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRESS- tenga “(...) pendientes por pagar a favor de la sociedad demandada Saludvida E.P.S. (...)”, imponía surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, para establecer si los títulos base del recaudo que, incluso, ya fueron definidos como una obligación a cargo de la deudora, mediante sentencia, tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”, lo cual permitiría mantener las cautelas reseñadas.

“6. Se extrae, entonces la vulneración a la garantía inserta en el artículo 29 de la Constitución Política porque el tribunal omitió pronunciarse en torno a los tópicos antes planteados.

“Por tanto, para conjurar dicho quebranto, se le impondrá al accionado definir, nuevamente, la apelación a su cargo, pronunciándose con suficiencia en torno a las cautelas reclamadas, de cara a las excepciones constitucionales descritas y analizadas en este pronunciamiento.

La anterior tesis de la Corte Suprema De Justicia se ha mantenido, pues en la sentencia de tutela del 29 de octubre de 2019 la SALA CIVIL De La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA concluyó que sí era procedente el embargo de dineros legalmente definidos como inembargables. Para mayor precisión estas son sus palabras (...)

Vistas así las cosas, es claro que el juicio de este Despacho, sostenido en varios pronunciamientos, se aparta de la reiterada tesis de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

Puntualizando a continuación:

Considera nuevamente el Despacho que debe mantener su tesis. Lo hace, guardando el respeto por las decisiones de nuestros superiores funcionales; por permitirselo el artículo 7º del CGP, porque no se trata de un precedente en el que la Guardiania de la Constitución Política establezca una interpretación de la Constitución en materia de derechos fundamentales y, por sobre todo, porque sigue considerando que en este caso hay dos hechos relevantes que imponen la imposibilidad de la medida cautelar sobre los recursos del SGP del sector salud: uno, es que no se trata de obligaciones a cargo del Estado [o de sus entes territoriales] sino de un particular. En efecto, el obligado en este caso es Coomeva EPS S.A., que es una sociedad comercial. Y dos, que el embargo de los dineros del SGP si bien admite excepciones, debe estudiarse a la luz de las sentencias C-1154 de 2008 y C 539 de 2010.

Veamos a espacio estos argumentos nuevos [del 5.1. al 5.4.] que deben integrarse con los que líneas arriba se expusieron y corresponden a la tesis reiteradamente sostenida por el

Despacho. Argumentos [todos] que tienen como finalidad cumplir con la carga argumentativa necesaria para apartarse de las sentencias de tutela de la Sala Civil de la Corte Suprema De Justicia [arriba referenciadas y transcritas en gran parte]:

Desde luego que el Despacho tiene conocimiento de que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación tiene las siguientes excepciones. Estas son:

-La primera excepción tiene que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

-La segunda regla de excepción tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias.

-La tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Y no solo las obligaciones incorporadas en una sentencia sino las que consten en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración.

Pero en este caso existe un hecho relevante que no se subsume en las excepciones: el obligado no es el Estado ni sus entes territoriales. El obligado es un particular, lo que hace que por el ámbito personal el caso en estudio no se subsuma en ninguna de las excepciones.

Acá es preciso argumentar que en materia de medidas cautelares y de excepciones [en términos generales] las reglas son de interpretación restrictiva: si las excepciones se aplican a obligaciones a cargo del Estado, no pueden extenderse a obligaciones a cargo de particulares, pues no existe analogía en su patrimonio. El del particular, por regla general, es embargable, y el del Estado, por regla general, es inembargable.

En la sentencia C 1154 de 2008 la Corte diferencia la inembargabilidad de los recursos del sistema general de participaciones [SGP] bajo el Acto Legislativo No. 1/2001 y bajo el Acto Legislativo No. 4/2007, para concluir que en éste último “las reformas adoptadas se traducen en una mayor rigidez constitucional en lo referente al destino social de los recursos del

SGP, que implica examinar desde una óptica diferente el principio de inembargabilidad y las reglas de excepción. En este sentido, la regla general debe seguir siendo la inembargabilidad de recursos del presupuesto, para permitir sólo excepcionalmente la adopción de medidas cautelares.” Y concretamente al estudiar el artículo 21 del Decreto 28 de 2008 dijo:

“Sin embargo, existe otra interpretación que es compatible con estos preceptos de la Carta Política en tanto asegura la efectividad de los derechos y ofrece certeza sobre el pago de acreencias laborales. Según esta lectura de la norma, el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses contados a partir de la ejecutoria de la misma, después de lo cual 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 este orden de ideas, la Corte debe excluir del ordenamiento jurídico la interpretación contraria a la Constitución y declarar la constitucionalidad condicionada de la norma en los términos anteriormente señalados.

A partir de esta consideración es claro para el Despacho que el embargo de los recursos de destinación específica no procede de manera directa, primero debe agotarse el embargo de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y solo ante la insuficiencia de estos recursos si se puede acudir al embargo de los recursos de destinación específica.

5.3. La Sala Civil de la Corte Suprema De Justicia sostiene su tesis -en parte- en la sentencia C-543/13. Para este Despacho esta sentencia, en relación con la embargabilidad de los recursos del SGP, debe estudiarse en armonía con la sentencia C-1154 de 2008 y, además, debe tenerse en cuenta que la decisión fue inhibitoria. Veamos a espacio este argumento...

Resáltese que la Corte Constitucional no tiene como objeto de estudio el embargo de los recursos del SGP, sino del Sistema

General De Regalías [SGR]. Además, se declaró inhibida de proferir un pronunciamiento de fondo, pero en relación con el tema de estudio que nos ocupa, dijo:

“Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes 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.

“Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y derechos constitucionales, entre los que se encuentran, la dignidad humana, la vigencia de un orden justo y el derecho al trabajo. Éstas son:

(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).

“Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, como lo pretende el actor.

Pero, y esto lo relevante, en relación con el SGP la cita que reiteró es la sentencia C-793 de 2002, anterior a la sentencia C-1154 de 2008 y, desde luego, anterior al Decreto 28 de 2008, que son las dos normas del sistema jurídico que regulan actualmente el tema.

Por la anterior razón, la sentencia C-543/13 debe leerse con esa salvedad. Además, que no tiene valor vinculante, pues no se trata de la razón de la decisión.

Por último, como lo dijo la Corte Constitucional, “la situación del Estado y de los particulares no puede asimilarse en lo relativo a la garantía de obligaciones y la posibilidad de decretar el embargo de bienes y recursos. Por ejemplo, al analizar una acusación similar en la Sentencia C-566 de 2003, la Corte sostuvo que “desde esta perspectiva es claro que en lo que se refiere a la aplicación de medidas cautelares no resulta comparable el caso del Estado con el de un particular y que por lo tanto al no encontrarse en la misma situación de hecho no cabe en principio considerar vulnerado el derecho a la igualdad”.

Se repite, estas son las razones concretas en que se sigue apoyando el Despacho para considerar que no es procedente el embargo de los recursos de destinación específica.

Explicado lo anterior, en el siguiente numeral (6) el Despacho estudiará los hechos del caso y establecerá la solución.

Concluyendo que:

Un hecho relevante es que las facturas aquí cobradas corresponden a la prestación del servicio de salud, pero no han sido expedidas con cargo al Estado y/o a sus entes territoriales. De conformidad con la literalidad de los títulos valores, es claro que el obligado al pago de las facturas es COOMEVA EPS y no ninguna entidad estatal, en consecuencia, no es procedente una interpretación extensiva de las excepciones a la inembargabilidad de los recursos del Sistema De Seguridad Social en Salud, ni de los recursos del Sistema General De Participaciones. Los recursos que sí pueden embargarse son los que le pertenecen a la sociedad deudora.

En efecto, en este proceso no se están cobrando créditos cuyo título sea una sentencia o un acto administrativo que se origine en las operaciones contractuales del Estado o sus entes territoriales, como para aplicar la excepción de la inembargabilidad de los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Además, la embargabilidad de los recursos del SGP no se aplica directamente, como se vio líneas arriba, sino primero debe agotarse el embargo de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y solo ante la insuficiencia de estos recursos sí se puede acudir al embargo de los recursos de destinación específica, pero en los precisos términos de la sentencia C-1154 de 2008.

El señor Juez 2º Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga decidió decretar la medida de embargo y secuestro sobre el dinero que COOMEVA EPS (i) tenga en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTs y cualquier otro tipo de producto del que sea titular en los bancos: Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco AV Villas, Bancolombia y Banco Coomeva S.A.; y (ii) reciba de la Administradora De Los Recursos Del Sistema General De Seguridad Social En Salud- Adres, de manera general, en razón a que sobre dichos dineros opera la excepción de inembargabilidad.

En ese contexto de hechos, para el Despacho la medida cautelar decretada debe ser modificada, para dejar claramente establecido que no puede recaer sobre dineros del Sistema General De Participaciones, ni sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS.

Recuérdese que de conformidad con la normatividad y la jurisprudencia estudiadas en los anteriores puntos de esta parte considerativa de la providencia, el dinero depositado tanto en las cuentas maestras y los giros realizados por el ADRES a la EPS demandada para la financiación del sistema de salud, es inembargable en razón a que como se vio, en extenso, se trata de recursos que tiene como única destinación y giro, la prestación del servicio de salud para atender los usuarios del régimen contributivo y subsidiado en salud. Dinero que está compuesto, además, por recursos del sistema general de participaciones, que son inembargables debido a su destinación exclusiva, social y constitucional, lo que significa que estos recursos no pueden ser objeto de embargo, titularización u otra clase de disposición financiera.

En efecto, se trata de recursos públicos que financian la salud con carácter de inembargables. Regla general de inembargabilidad que el legislador estableció y sobre la cual no existe ninguna excepción (i) para el pago de obligaciones entre particulares y (ii) menos directamente, sin acudir primero a otros recursos.

Esta inembargabilidad protege los dineros que aseguran la prestación del servicio esencial de salud, en primacía del interés general sobre el particular. En palabras de la Corte, “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.”

Ahora, el Despacho debe dejar claramente establecido que la medida de embargo sí resulta procedente respecto de los recursos que Coomeva EPS reciba de libre destinación, rendimientos, recursos percibidos por planes adicionales, y de otros productos distintos a financiar el sistema de salud del régimen subsidiado y contributivo.

Para que haya total claridad sobre los efectos de esta decisión, el Despacho afirma lo siguiente:

La decisión que en esta providencia se toma, recae única y exclusivamente sobre el auto apelado, el del 15 de octubre de 2019, no sobre providencias o decisiones anteriores, que no fueron recurridas...

Finalmente, es deber del señor juez de primera instancia verificar, respecto de los embargos que se llegaren a consumir en cumplimiento el auto apelado [el del 15 de octubre de 2019] si recaen o no sobre dineros inembargables, en los términos

ampliamente expuestos en esta providencia y tomar las medidas del caso.

Sobre la sentencia de tutela STL2960-2019 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual fue invocada por el señor juez de primera instancia y por el señor apoderado judicial de la demandada para considerar que en el caso procedía la excepción de inembargabilidad de los dineros recaudados para la prestación del servicio de salud para la población afiliada a la EPS demandada, el Despacho considera que (i) esa decisión no constituye un precedente judicial en razón a que la sentencia de tutela únicamente produce efectos interpartes y no erga omnes, lo que significa que para esta instancia judicial no tiene efectos vinculantes, además de que en puntos anteriores quedó expuesta la carga argumentativa para considerar que los dineros destinados para la prestación del servicio de salud no son embargables y que las excepciones a dicha inembargabilidad se aplican en los casos en los que los perseguidos ejecutivamente sean el Estado y/o sus entidades territoriales.

Sobre los efectos de un fallo de tutela, es preciso recordar lo que ha sostenido la Corte Constitucional...

Y (ii) no es cierto como lo afirma el señor apoderado judicial de la demandante Clínica Buenos Aires S.A.S., que el Despacho haya cambiado de tesis sobre este tema. No. La variación de las decisiones que ha hecho, obedece al estricto cumplimiento de órdenes de tutela para resolver el caso conforme a los mandatos establecidos en las partes motiva y resolutive de las mismas...

En este orden de ideas, evidente es que el Tribunal desconoció lo expuesto por esta Colegiatura en casos análogos, en los que ha expresado que:

...Ciertamente, para adoptar la determinación criticada, la autoridad atacada, si bien reconoció la posición de esta Corporación en torno a la temática planteada, se apoyó en la interpretación realizada en otras ocasiones por el mismo tribunal, en cuanto a la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia...

3. *Las anteriores elucubraciones, conforme al criterio recientemente adoptado por la Sala mayoritaria- STC2705 de 5 de marzo de 2015-, no se ajustan a la jurisprudencia constitucional imperante en torno a las excepciones al “principio de inembargabilidad” de los recursos públicos.*

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

Asimismo, ha relevado que dicho principio tiene como finalidad asegurar la “(...) adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado (...)”².

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

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

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

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

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

² *Ídem.*

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

⁴ Art. 21 del Decreto 028 de 2008

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 justas⁵ (...)”.

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

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

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

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

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

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-546 de 1992

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997. “Precisó que tratándose de los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada [artículo 19 del Decreto 111 de 1996] y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)”.

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

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

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

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 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 (...)”¹⁰ (subraya fuera de texto).

Ahora, para lo que aquí concierne, resulta necesario memorar que el artículo 25 de la Ley Estatutaria en Salud -Ley 1751 de 2015-, dispuso expresamente la inembargabilidad de todos “(...) los recursos públicos que financian la salud (...)”.

Lo anterior significa que 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 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, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar. (...) En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas sólo se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

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 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 acudir a los recursos de destinación específica (...)’.

“(...)”.

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

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

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

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

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

“De esta manera, el precepto reitera lo dispuesto en el artículo 48 Superior y la comprensión que a la destinación específica ha fijado la jurisprudencia constitucional, con lo cual se controla el uso que los diferentes actores del sistema den a los recursos de la salud (...)”.

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

Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que 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 estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones.

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 que 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 Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación “(...) con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)”¹¹.

Ahora, no hay duda de la viabilidad de cubrir las acreencias reseñadas con dineros provenientes del Sistema General de Participaciones, esto es, con destinación específica.

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; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”¹², lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque 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

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997

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

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 configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación. De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287 numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado (...)”.

“(...) De acuerdo con las precedentes consideraciones, se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715¹³, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 15), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto –en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se

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

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 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).

5. *A la luz de las anteriores elucubraciones, es clara la vía de hecho contenida en la providencia cuestionada, por cuanto el tribunal estimó la inexistencia de excepciones al principio de inembargabilidad de los dineros con destinación específica o derivados del SGP.*

Así, omitió, particularmente, la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones con dinero del Estado, consignadas en sentencias y títulos ejecutivos, cuando éstos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”.

La alzada incoada contra las medidas dispuestas por el a quo, esto es, la retención sobre los dineros que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRESS- tenga “(...) pendientes por pagar a favor de la sociedad demandada Saludvida E.P.S. (...)”, imponía surtir un estudio del régimen de excepciones atrás analizado, para establecer si los títulos base del recaudo que, incluso, ya fueron definidos como una obligación a cargo de la deudora, mediante sentencia, tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”, lo cual permitiría mantener las cautelas reseñadas.

6. *Se extrae, entonces la vulneración a la garantía inserta en el artículo 29 de la Constitución Política porque el tribunal omitió pronunciarse en torno a los tópicos antes planteados.*

Por tanto, para conjurar dicho quebranto, se le impondrá al accionado definir, nuevamente, la apelación a su cargo, pronunciándose con suficiencia en torno a las cautelas reclamadas, de cara a las excepciones constitucionales descritas y analizadas en este pronunciamiento.

Varios principios y derechos en los regímenes democráticos imponen la obligatoriedad de motivar la sentencia judicial: el de publicidad porque asegura la contradicción del fallo y muestra la transparencia con que actúan los jueces, pues si hay silencio en las causas de la decisión no habrá motivos para impugnar; el de racionalidad para disuadir el autoritarismo y la arbitrariedad; el de legalidad porque el fallo debe estar afincado en las normas aplicables al caso y en las pruebas válidamente recaudadas; los de seguridad jurídica y confianza legítima y debido proceso, entre otros, para materializar el principio de igualdad y aquilatar el Estado Constitucional.

El deber de motivar toda providencia que no tenga por única finalidad impulsar el trámite, reclama, como presupuesto sine qua non, que la jurisdicción haga públicas las razones que ha tenido en cuenta al adoptar la respectiva resolución, de tal manera que tras conocerlas se tenga noticia de su contenido para que no aparezca arbitraria, caprichosa, antojadiza, sino producto del análisis objetivo, amén de reflexivo de los diferentes elementos de juicio incorporados al plenario y dentro del marco trazado por el objeto y la causa del proceso (CSJ STC14198-2019, 17 oc. 2019, rad. 2019-03208-00).

4. Por tanto, el Tribunal acusado erró al revocar la decisión del *a quo* de embargo y retención de los dineros que se encuentren depositados o se llegaren a depositar en las cuentas corrientes, de ahorros, CDTS o en cualquier otro concepto a nombre de la demandada y de los dineros que reciba de la ADRES, pues tal como se expuso es aplicable la excepción a tal inembargabilidad cuando el

título objeto de recaudo tenga como génesis la prestación de servicios de salud, por ser ésta la actividad para la que están destinados los recursos del Sistema General de Participaciones, tal como lo concibió la Corte Constitucional en sentencia C-543/13 al precisar que la limitación en comento es inaplicable «*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)*¹⁴».

5. En consecuencia, se ordenará a la Corporación accionada que deje sin valor y efecto el proveído del 14 de septiembre de 2020, mediante la cual revocó el proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga, el 15 de octubre de 2019, y las actuaciones que dependan de éste, para que adopte una nueva decisión en la cual tenga en cuenta las consideraciones precedentes.

DECISIÓN

Con fundamento en 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, **concede** el amparo solicitado. En consecuencia, **dispone:**

Primero: Ordenar a la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga que, dentro

¹⁴ CC C-793/02.

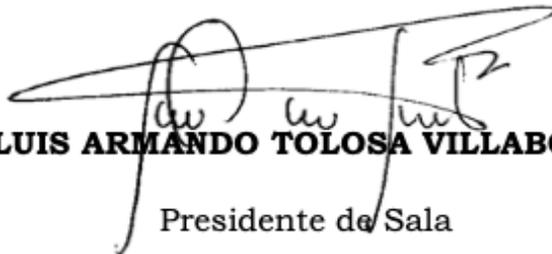
del término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la fecha en la cual le sea entregado el expediente objeto de esta queja (*rad. 68001-31-03-009-2017-00150*), deje sin efecto el proveído del 14 de septiembre de 2020, con el que revocó el proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de esa ciudad, el 15 de octubre de 2019, y las actuaciones que dependan de éste.

Segundo: Cumplido lo anterior y, en un término no superior a 10 días, emita nueva providencia en la que resuelva la apelación interpuesta por la ejecutada en contra del referido proveído de 15 de octubre de 2019, teniendo en cuenta las consideraciones contenidas en la parte motiva de este fallo. Por Secretaría remítasele copia de esta determinación.

Tercero: Ordenar al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Bucaramanga remitir al Tribunal acusado, de manera inmediata y, en todo caso, en un término no superior a un (1) día, el expediente materia de la queja constitucional, para que dicha Colegiatura dé cumplimiento a lo dispuesto en los ordinales anteriores.

Cuarto: Comuníquese por el medio más expedito a los interesados y, si la decisión no es impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La autoridad accionada informará a esta Corporación sobre el cumplimiento de la orden impartida, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento de aquél término.



LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Presidente de Sala



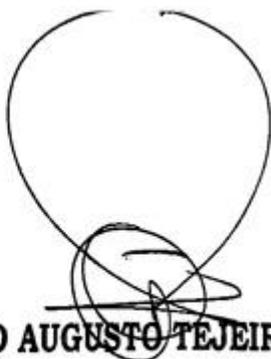
ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado



AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO
Magistrado



LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE
MAGISTRADO



FRANCISCO TERNERA BARRIOS
Magistrado