

Sentencia T-123/21

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO DE EMBARGO PREVENTIVO-Improcedencia por carecer de relevancia constitucional

(...) no cumplió con el requisito de relevancia constitucional habida cuenta de que el asunto planteado ante este tribunal versa (i) sobre un asunto meramente legal (solicitud de medidas cautelares negadas, porque juez de conocimiento no aplicó excepción y mantuvo inembargabilidad de los recursos públicos); (ii) que busca reabrir un debate ya definido ante las instancias judiciales ordinarias; y (iii) que lejos de impactar en la realización directa de los citados derechos fundamentales (debido proceso y acceso a la administración de justicia), supone, por el contrario, una divergencia sobre un asunto con clara connotación patrimonial.

RELEVANCIA CONSTITUCIONAL-Finalidad

Referencia: Expediente T-7.900.786

Acción de tutela instaurada por Líneas Aéreas del Norte de Santander S.A.S., contra el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela adoptado el 23 de enero de 2020 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, con ocasión de la acción de tutela interpuesta por Líneas Aéreas del Norte de Santander S.A.S (en adelante, “Líneas Aéreas”) en contra del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de dicha ciudad.

## I. ANTECEDENTES

### A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El 11 de diciembre de 2019, la sociedad Líneas Aéreas, por medio de apoderado judicial<sup>1</sup>, interpuso acción de tutela en contra del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali (en adelante, “Juzgado Tercero” o “Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali”) y de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa misma ciudad (en adelante, “Tribunal Superior”), invocando la protección de sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

1. Alegó que las providencias proferidas el 12 de junio de 2019 por el Juzgado Tercero y el 25 de noviembre del mismo año por el Tribunal Superior, por medio de las cuales se negó la solicitud de ampliar las medidas cautelares dentro del proceso ejecutivo singular promovido por Líneas Aéreas en contra de Coomeva E.P.S, “deja[n] sin piso la posibilidad de recaudar coactivamente y por medios procesales idóneos, las sumas de que la deudora se ha abstenido durante varios años de pagar voluntariamente”<sup>2</sup>. En consecuencia, solicitó que se revoquen las decisiones impugnadas y se ordene a los accionados, “proferir un nuevo auto que permita la cautela de bienes (...), aplicando las excepciones al principio de inembargabilidad desarrolladas ampliamente en los fallos de tutela”<sup>3</sup>.

### A. HECHOS RELEVANTES

1. Líneas Aéreas inició un proceso ejecutivo singular de mayor cuantía en contra de Coomeva E.P.S. Lo anterior, con el propósito de obtener el pago de varias facturas adeudadas por esta última, con ocasión de un contrato de prestación del servicio para el transporte de pacientes

en ambulancia aérea.

1. Habiéndose surtido la ritualidad del proceso, mediante sentencia de primera instancia, se ordenó seguir adelante con la ejecución. Posteriormente, la sociedad Líneas Aéreas solicitó, como medida cautelar, el embargo y secuestro de varios establecimientos de comercio de propiedad de Coomeva E.P.S.<sup>4</sup>. En auto No. 1552 del 1° de agosto de 2017, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali decretó la medida solicitada, sobre bienes de propiedad de la entidad demandada Coomeva E.P.S.

1. Sin embargo, la actora manifestó que no había sido posible obtener el pago de las sumas de dinero adeudadas a su favor. Por este motivo, solicitó la ampliación de las medidas cautelares sobre las cuentas bancarias en la que la Aseguradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante, “ADRES”) gira recursos a Coomeva E.P.S. Sobre el particular, alegó que el embargo es válido conforme al precedente sentado por las Altas Cortes, según el cual es posible decretar esa medida sobre bienes en principio inembargables, cuando se está en presencia de las excepciones establecidas por vía jurisprudencial<sup>5</sup>.

1. Al momento de pronunciarse sobre la nueva solicitud formulada, en auto No. 1982 del 12 de junio de 2019, el Juzgado Tercero negó la petición de ampliación de medidas cautelares, enfatizando la naturaleza inembargable de los recursos de seguridad social en salud. Señaló que, si bien el argumento formulado por Líneas Aéreas es una “tesis jurídicamente viable”, las facturas ejecutadas en el caso en concreto no cumplen los presupuestos para que se les apliquen las excepciones desarrolladas jurisprudencialmente, dirigidas a permitir la flexibilización del criterio de inembargabilidad de este tipo de recursos. En criterio del juez de instancia, el contrato generador de las acreencias se estructura en la modalidad de evento y, por ende, no está directamente relacionado con la prestación de los servicios de salud<sup>6</sup>.

1. Inconforme con la decisión, Líneas Aéreas interpuso recurso de apelación contra el auto mencionado en el párrafo anterior. De manera puntual, alegó que la ampliación de la medida cautelar era procedente dado que la prestación del servicio de ambulancia aérea de pacientes se encuentra incluida dentro del plan de beneficios en salud, constituyendo una de las obligaciones asistenciales a cargo de las empresas promotoras en salud. Por lo tanto, procedía disponer el embargo de los recursos girados por la ADRES a dicha empresa.

1. Posteriormente, en providencia del 25 de noviembre de 2019, el Tribunal Superior confirmó la decisión del Juzgado Tercero, en el sentido de negar el embargo sobre las cuentas en las que se giran los recursos del ADRES a Coomeva E.P.S.<sup>7</sup> Para justificar esta decisión, por una parte, aunque admitió la existencia de un régimen de excepciones señalado por esta corporación para la aplicación del principio de inembargabilidad, afirmó que en este caso no se configuraba ninguna de ellas, porque las obligaciones en cuestión “devienen de un contrato de prestación de servicios de la cual no emana relación jurídica que se atempere a las excepciones dispuestas por la Corte”<sup>8</sup>. Y, por la otra, se apartó de la posición sentada por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia<sup>9</sup>, conforme a la cual se pueden decretar embargos sobre los recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud, siempre y cuando ello esté fundamentado en una sentencia judicial que justifique la medida, pues, a su juicio, tal circunstancia no ocurre respecto de la hipótesis planteada<sup>10</sup>.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, el 11 de diciembre de 2019, Líneas Aéreas instauró acción de tutela contra el Juzgado Tercero y el Tribunal Superior, invocando las siguientes irregularidades:

i. Defecto fáctico, puesto que los operadores jurídicos omitieron la valoración de los fundamentos fácticos contenidos en el expediente, y no consideraron el documento titulado “Todo lo que usted debe saber el plan de beneficios POS” de noviembre de 2014 del Ministerio de Salud, en el que se explica que los servicios de ambulancia aérea se hallan cubiertos por el Plan Obligatorio de salud y, por ende, deben hacerse con cargo a los

recursos girados por el sistema.

i. Defecto material o sustantivo, por cuanto las decisiones adoptadas son contrarias a normas legales de carácter imperativo, en concreto el parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso (en adelante, “CGP”<sup>11</sup>), siendo, además, insuficientes en su motivación, respecto de las excepciones que la jurisprudencia ha admitido frente al principio de inembargabilidad.

i. Desconocimiento del precedente jurisprudencial, pues, en su criterio, la negativa de decretar el embargo sobre las cuentas bancarias en las que la ADRES gira los recursos a Coomeva E.P.S, es abiertamente contraria a los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sustentada en varios precedentes de la Corte Constitucional, respecto de la aplicación de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, cuando con ellos se avala el pago de facturas expedidas con ocasión de la prestación directa del servicio de salud<sup>12</sup>.

1. El 17 de enero de 2020, el Tribunal Superior señaló que la decisión cuestionada está debidamente fundamentada en preceptos normativos y soportes jurisprudenciales que permiten colegir la improcedencia de la cautela. Lo anterior, al tratarse de recursos inembargables y que la solicitud formulada por Líneas Aéreas no se ajusta a ninguna de las excepciones desarrolladas por la jurisprudencia, con el fin de obtener el embargo solicitado por la empresa accionante. En general, alegó que no existe violación alguna de las garantías constitucionales del actor<sup>13</sup>.

1. Por su parte, el Juzgado Tercero guardó silencio, pese a estar debidamente notificado sobre el proceso de tutela<sup>14</sup>.

## A. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

1. El 23 de enero de 2020, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió conceder la acción de tutela impetrada por Líneas Aéreas y, en consecuencia, ordenar al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali dejar sin efecto la decisión fechada el 25 de noviembre de 2019 y las que de ella se desprendan, y resolver nuevamente el recurso de apelación formulado a su cargo, siguiendo los lineamientos esbozados en el fallo de tutela<sup>15</sup>.

1. Sobre el particular, se encuentra que, una vez revisadas las sentencias objeto de reproche, el Alto Tribunal sostuvo que se incurrió en una “clara vía de hecho (...), por cuanto el Tribunal efectuó una argumentación lacónica en torno a la posibilidad de extender el régimen de excepciones constitucionales (...) al cobro cuestionado, teniendo en cuenta, particularmente, el negocio jurídico origen de las facturas base del coercitivo” (énfasis fuera del teto original)<sup>16</sup>.

1. Puntualmente, para la Corte Suprema de Justicia, se considera que la vulneración se inserta en el artículo 29 de la Constitución, porque el Tribunal accionado no se pronunció en torno a los tópicos del caso planteado, de cara a las excepciones que respecto del principio de inembargabilidad se han desarrollado por vía jurisprudencial. Con ello se desconoció el deber de suficiencia de la motivación judicial, el cual se deriva de los principios de publicidad, racionalidad, legalidad, seguridad jurídica y confianza legítima, y del derecho al debido proceso. Tal actuación, a su juicio, deviene igualmente incompatible respecto de la Convención Americana de Derechos Humanos, en cuyo artículo 8 se impone el deber de los Estados de garantizar el debido proceso.

1. Para llegar a esta conclusión, la Corte Suprema realizó un extenso estudio sobre la jurisprudencia adoptada en la materia<sup>17</sup>, conforme a la cual es dado concluir que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de forma específica para la salud no pueden, en principio, ser objeto de medidas cautelares, salvo cuando se presentan las excepciones jurisprudenciales que se han admitido respecto del citado mandato, caso en el que se impone efectuar su análisis, con miras a establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.

1. Se trata en concreto de tres excepciones referentes a: (i) la satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral, (ii) el pago de sentencias judiciales y (iii) el pago de títulos ejecutivos legalmente válidos en los que se reconoce una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Estas prerrogativas ratifican que el principio de inembargabilidad no tiene un carácter absoluto y que con ellas se garantizan el derecho al trabajo, la dignidad humana, el orden justo, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Con todo, se aclara que las dos últimas excepciones solo 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>18</sup>.

1. Sobre la base de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia insistió en que el Tribunal accionado no realizó ninguna consideración “sobre la naturaleza de la obligación materia de recaudo y la posibilidad de permitir su pago con los dineros, en principio, inembargables, consignados por la ADRES a la EPS demandada. // Así, omitió, puntualmente, la exclusión referente a la posibilidad de sufragar obligaciones con dineros 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)’ (...)”<sup>19</sup>. Para la Corte Suprema, se imponía en este caso surtir un estudio del régimen de excepciones, para establecer si los títulos base del recaudo –que ya habían sido definidos como una obligación a cargo de la deudora mediante sentencia– tienen como fuente la prestación del servicio de salud, no sobre una consideración general y

abstracta vinculada con el contrato o negocio de origen, sino desde la perspectiva material de las actividades prestadas y de la regulación que sobre ellas existe en materia de salud.

1. Por tal razón, y como ya se expuso, se decretó la orden de dejar sin efectos la providencia del 25 de noviembre de 2019 dictada por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Cali, teniendo que volver a resolver la apelación formulada por Líneas Aéreas respecto del auto del 12 de junio de 2019 dictado por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de la misma ciudad, pero atendiendo, conforme al deber de suficiencia de la motivación, los lineamientos expuestos en la sentencia de tutela.

## I. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. La Sala Tercera de Revisión es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 29 de septiembre de 2020 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro.

### A. PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. De acuerdo con los antecedentes expuestos en la sección anterior de esta sentencia, en primer lugar, le corresponde a la Sala determinar si es procedente la acción de tutela respecto de las decisiones adoptadas el 12 de junio y el 25 de noviembre de 2019 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali y por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, respectivamente, para lo cual procederá con la verificación de las causales generales de procedibilidad del amparo frente a



providencias judiciales.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

1. La sentencia C-590 de 2005 estableció unas causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, las cuales deben ser acreditadas en todos los casos para que el asunto pueda ser examinado por el juez constitucional. De esta forma, la sentencia referida estableció seis requisitos que habilitan el examen de fondo de la acción de tutela cuando se interpone en contra de providencias judiciales, en casos muy excepcionales de vulneración de los derechos fundamentales. Al mismo tiempo, delimitó ocho situaciones o causas específicas de procedibilidad, como formas de violación de un derecho fundamental por la expedición de una providencia judicial.

1. En síntesis, reiterando lo dispuesto por la sentencia C-590 de 2005, las causales generales de procedencia de las acciones de tutela interpuestas contra providencias judiciales<sup>20</sup>, que permiten al juez constitucional entrar a analizar de fondo el asunto se pueden resumir en que<sup>21</sup>:

(i) Se cumpla con el carácter subsidiario de la acción de tutela, a través del agotamiento de todos los medios de defensa judicial. “En todo caso, este criterio puede flexibilizarse ante la posible configuración de un perjuicio irremediable”<sup>22</sup>.

(ii) La tutela se interponga en un plazo razonable, de acuerdo con el principio de inmediatez. Si bien es cierto que esta acción no está sometida a un término de caducidad, sí debe ser interpuesta en un plazo prudente y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que quedó en firme. En razón de ello, esta corporación judicial ha considerado que “un plazo de seis (6) meses podría resultar suficiente para declarar la tutela improcedente y en otros eventos, un término de dos (2) años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela”<sup>23</sup>.

(iii) Exista legitimación en la causa, tanto por activa, como por pasiva.

(iv) La providencia judicial controvertida no sea una sentencia de acción de tutela ni, en principio, la que resuelva el control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, ni la acción de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado.

(v) El accionante cumpla con unas cargas argumentativas y explicativas mínimas, al identificar los derechos fundamentales afectados y precisar los hechos que generan la vulneración. No se trata de convertir la tutela en un mecanismo ritualista, sino de exigir una actuación razonable para conciliar la protección eficaz de los derechos fundamentales, con los principios y valores en juego, al controvertir una providencia judicial. En esto, resulta fundamental que el juez interprete adecuadamente la demanda, con el fin de evitar que imprecisiones intrascendentes sean utilizadas como argumento para declarar la improcedencia del amparo, lo que contrariaría la esencia misma y rol constitucional de la acción de tutela<sup>24</sup>.

(vi) Finalmente, se concluya que el asunto reviste de relevancia constitucional. Esto se explica en razón de su carácter subsidiario, logrando así establecer objetivamente qué asuntos competen al fallador del amparo, y cuáles son del conocimiento de los jueces ordinarios, ya que el primero solamente conocerá asuntos de dimensión constitucional; de lo contrario podría estar arrebatando competencias que no le corresponden. A esta decisión solo podrá llegarse después de haber evaluado juiciosamente los cinco requisitos anteriores, ya que es a raíz del correcto entendimiento del problema jurídico, que se puede identificar la importancia predicada a la luz de la interpretación y vigencia de la Constitución Política.

1. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, además del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia, se debe verificar al menos una de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>25</sup>. En esa medida, como ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional, siempre que concurra la acreditación de cada uno de los requisitos de carácter general y, por lo menos, una de las causales específicas, es admisible la acción de tutela como mecanismo excepcional por vulneración de derechos fundamentales<sup>26</sup>.

1. Sobre la base de lo expuesto, procederá la Sala a verificar si la presente acción de tutela supera el examen de procedibilidad del amparo contra providencias judiciales, para lo cual estudiará, en primer lugar, el cumplimiento de los supuestos de legitimación (activa y pasiva) y, en segundo lugar, si se acreditan los requisitos generales de procedencia previamente expuestos.

#### Verificación de los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

1. Legitimación en la causa por activa: Esta corporación ha sostenido que las personas jurídicas están legitimadas para ejercer la acción de tutela al ser titulares de derechos constitucionales, tanto directamente –como propietarios de aquellas reivindicaciones que, por su naturaleza, son predicables de estos sujetos de derechos–, como indirectamente –cuando la vulneración afecta a los derechos fundamentales de las personas naturales que las integran–. Para efectos de su presentación, el amparo puede formularse por su representante legal o través de apoderado judicial, en cumplimiento de las reglas postulación previstas en la Constitución y en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991<sup>27</sup>.

1. En el caso concreto, se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa, ya que Líneas Aéreas pretende el amparo de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, como garantías de las cuales son titulares directamente las personas jurídicas<sup>28</sup> y, adicionalmente, para su presentación se acudió al auxilio de un apoderado judicial, a través de poder especialmente conferido para promover la presente controversia<sup>29</sup>.

1. Legitimación en la causa por pasiva: En lo concerniente al extremo procesal opuesto, cabe señalar que, de acuerdo con los artículos 530 y 1331 del Decreto 2591 de 1991, este requisito supone la acreditación de dos supuestos. Primero, que se trate de uno de los sujetos frente a los cuales proceda el recurso de amparo y, segundo, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente,

con su acción u omisión<sup>32</sup>.

1. En el caso bajo examen, se tiene que el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma están legitimados como parte pasiva en el trámite de tutela que se adelanta, habida cuenta de que constituyen las autoridades judiciales que profirieron las providencias respecto de las cuales se predica la supuesta vulneración de los derechos fundamentales invocados. Por lo demás, cabe insistir en que en la citada sentencia C-543 de 1992, se aclaró que los jueces, en desarrollo de su función de administrar justicia, actúan como autoridades públicas, por lo que sus providencias son susceptibles de ser cuestionadas excepcionalmente por la vía del amparo.

1. Subsidiariedad: Este requisito exige que el accionante haya agotado todas las acciones y recursos judiciales a su alcance, tanto ordinarios como extraordinarios, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Además, supone que la acción de tutela no sea desplegada como mecanismo alternativo a las vías ordinarias existentes o que sea utilizado para reabrir términos procesales que hayan fenecido por negligencia, impericia o descuido de la parte demandante<sup>33</sup>.

1. Frente al caso bajo estudio, la Sala encuentra acreditado este requisito, pues el accionante formuló oportunamente las razones que plantea en sede constitucional, y agotó todos los medios disponibles en el ordenamiento jurídico, con miras a controvertir las decisiones que estima vulneran sus derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En concreto, la Sala Tercera destaca que la decisión proferida el día 12 de junio de 2019 por el Juez Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali únicamente admite el recurso de apelación<sup>34</sup>, el cual, en este caso, fue incoado en tiempo por Líneas Aéreas. Y que, respecto del pronunciamiento adoptado como consecuencia de su ejercicio, es que se cuestiona por el actor la providencia del 25 de noviembre de 2019 dictada por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de la citada ciudad, determinación respecto de la cual no cabe

recurso ni acción distinta a la procedencia de la acción de tutela.

1. Inmediatez: En virtud del artículo 86 de la Constitución, la Corte ha reiterado que la acción de tutela puede ser interpuesta en “todo momento”, por lo que no tiene un término estricto de caducidad<sup>35</sup>. No obstante, dada su naturaleza de instrumento previsto para ofrecer protección inmediata a los derechos fundamentales, se ha entendido que su ejercicio debe interponerse dentro de un término razonable desde el acaecimiento del hecho u la omisión generadora de la vulneración<sup>36</sup>. Dicha razonabilidad deberá determinarse a la luz de las circunstancias de cada caso en concreto.

1. Irregularidad procesal: Este presupuesto no es aplicable en el asunto objeto de estudio, por cuanto los yerros que se endilga a las decisiones judiciales proferidas por el Juzgado Tercero y el Tribunal Superior, no son de carácter procesal.

1. Identificación razonable los hechos que generaron la vulneración y su cuestionamiento en el proceso: Como excepción al principio de informalidad que rige la tutela, cuando ésta se promueve en contra de providencias judiciales, se requiere que el accionante señale los derechos infringidos, identifique de manera razonable en qué consiste la violación alegada y demuestre de qué forma la decisión cuestionada resulta abusiva y contraria al orden jurídico. Asimismo, se exige que quién reclama la protección haya planteado los cuestionamientos durante el respectivo proceso judicial.

1. En este caso, se tiene que la parte accionante, en su escrito de tutela, precisa de manera clara y detallada la situación fáctica y los argumentos por los cuales, en su criterio, se produce la vulneración de sus derechos fundamentales. Además, la Sala advierte que Líneas Aéreas expuso estas mismas razones en su recurso de apelación que presentó en contra del

auto No. 1982 del 12 de junio de 2019 del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali, en el marco del proceso coercitivo contra Coomeva E.P.S. A pesar de ello, alega que no se dio una argumentación real y efectiva sobre la materia.

1. La providencia no es una sentencia de tutela, ni de control abstracto: Es claro que la acción ahora propuesta no está cuestionando una sentencia de tutela, ni un fallo adoptado por la Corte en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, sino otras providencias proferidas en el marco de un proceso ejecutivo que resolvieron de manera desfavorable, la solicitud del accionante de decretar medidas cautelares.

1. Relevancia constitucional: La Corte ha señalado que el juez de tutela únicamente puede conocer de aquellos asuntos que trascienden la legalidad e involucren una dimensión ius fundamental<sup>37</sup>.

1. En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que este requisito de procedibilidad persigue tres finalidades principales. En primer lugar, tiene como objetivo garantizar la independencia y la competencia de los jueces ordinarios, evitando que el juez constitucional se inmiscuya en la esfera de acción de las demás jurisdicciones<sup>38</sup>. En este sentido, la cuestión que se plantea en tutela debe revestir de una marcada importancia constitucional y no involucrar problemas de mero contenido económico o de carácter legal, como lo sería el referente a la interpretación o aplicación de una norma, que no suscita reparos de constitucionalidad o que no impacta o tiene trascendencia para la realización de los derechos fundamentales. Por lo tanto, este tribunal ha sido enfático en señalar que el juez de tutela debe indicar “con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes”<sup>39</sup>.

1. En segundo lugar, y en línea con lo anterior, el requisito de relevancia constitucional busca

que la acción de tutela se reserve únicamente para discutir asuntos que supongan una afectación de los derechos fundamentales<sup>40</sup>, y no intereses exclusivamente legales, por más de que estén amparados bajo el ropaje de los derechos subjetivos, ya que el fin del amparo constitucional es el de brindar una protección inmediata y efectiva de dichas garantías superiores.

1. Por último, este requisito tiene por objeto impedir que el recurso tutelar sea utilizado como una tercera instancia para cuestionar decisiones judiciales, que conduzca a transformar la estructura de los procesos y que lleve a infringir las formas propias de cada juicio<sup>41</sup>.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, en el asunto bajo estudio, la Sala estima que no se acredita el citado requisito de relevancia constitucional, pues aun cuando se alega el desconocimiento de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración, en el medida en que se le impidió a Líneas Áreas “recaudar coactivamente y por medios procesales idóneos, las sumas (...) que la deudora se ha abstenido (...) de pagar voluntariamente”, apartándose –a su juicio– las autoridades judiciales demandadas de la jurisprudencia del órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria sobre las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos públicos, lo cierto es que tal cuestionamiento versa (i) sobre un asunto meramente legal; (ii) que busca reabrir un debate ya definido ante las instancias judiciales ordinarias; y (iii) que lejos de impactar en la realización directa de los citados derechos fundamentales, supone, por el contrario, una divergencia sobre un asunto con clara connotación patrimonial.

1. Sobre el primer punto, la Sala no puede pasar por alto que la accionante alega la vulneración del régimen de excepciones trazado por vía jurisprudencial al principio de inembargabilidad de los recursos públicos. Sin embargo, la verificación de los supuestos que permiten dar aplicación a ese régimen es de competencia del juez ordinario, y no del juez de tutela. En efecto, el debate que se propone es de armonización legal, con el fin de determinar si efectivamente son procedentes las excepciones que se alegan, cuál es su contenido y bajo

qué requisitos operan, aspecto que escapa al examen de la Carta, cuya única norma sobre la materia autoriza un principio básico de autonomía legislativa, en la definición de los bienes que son susceptibles o no de ser embargados (CP art. 63), con las excepciones de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos y el patrimonio arqueológico de la Nación, que son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

1. En cuanto al segundo de los argumentos expuestos, la Sala encuentra que la cuestión que subyace a la presente acción de tutela ya fue resuelta por las autoridades accionadas, y que el único móvil que justifica el amparo es el de reabrir dicha controversia. En este sentido, se observa que, al incoar la demanda, la accionante pretende que se vuelvan a estudiar los mismos hechos y fundamentos jurídicos ya presentados y examinados en la jurisdicción ordinaria –esto es, la aplicación del régimen de excepciones jurisprudenciales al principio de inembargabilidad– sin que se expongan razones fundadas en argumentos constitucionales para controvertir lo resuelto, transformando a la tutela en una especie de tercera instancia que desnaturaliza su configuración constitucional.

1. Finalmente, el asunto que ocupa la atención de la Corte no se relaciona con el alcance, contenido o protección de un derecho constitucional, siendo la invocación del debido proceso y del acceso a la administración de justicia una formalidad meramente tangencial, pues los argumentos de la accionante se restringen a buscar el pago de un derecho patrimonial, en el marco de un proceso previsto para valorar la suficiencia de las garantías judiciales que se decreten, asunto que escapa a la consideración del juez de tutela, por tratarse de una materia de contenido eminentemente económico.

#### A. SINTESIS DE LA DECISIÓN

1. En esta oportunidad le correspondió a la Sala de Revisión examinar si las autoridades judiciales demandadas incurrieron en los defectos invocados por Líneas Aéreas del Norte de



Santander S.A.S (esto es, fáctico, sustantivo y por desconocimiento del precedente), como consecuencia de la decisión de negar la solicitud de embargo sobre las cuentas bancarias donde la ADRES gira los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud a Coomeva E.P.S., con el argumento de que se trata de bienes inembargables.

1. Sin embargo, al verificar la procedibilidad de la acción de tutela, la Sala constató que esta no cumplió con el requisito de relevancia constitucional habida cuenta de que el asunto planteado ante este tribunal versa (i) sobre un asunto meramente legal; (ii) que busca reabrir un debate ya definido ante las instancias judiciales ordinarias; y (iii) que lejos de impactar en la realización directa de los citados derechos fundamentales, supone, por el contrario, una divergencia sobre un asunto con clara connotación patrimonial.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 23 de enero de 2020 por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la cual se concedió el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la empresa Líneas Aéreas del Norte de Santander S.A.S. y, en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- Por Secretaria General, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cuaderno principal, folios 13-16.

2 Cuaderno principal, folio 13.

3 Cuaderno principal, folio 16.

4 Se trata de los establecimientos de comercio de propiedad de Coomeva E.P.S., identificados con matrícula mercantil 399294-2, 661976-2, 661977-2, 787737-2, 787739-2, 787740-2, 787741-2, 787743-2, 872606-2. Cuaderno principal, folio 5.

5 Específicamente, se refirió a la sentencia del 23 de abril de 2019 proferida por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga (Radicado N° 68001-31-03-004-2011-00290-04), la cual da cumplimiento al fallo de tutela de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia (STL 2960-2019).

6 Cuaderno principal, folio 24.

7 Sentencia del 25 de noviembre de 2019 (Radicado N° 76001-31-03-003-2017-0018-02). Cuaderno principal, folios 5-12.

8 Cuaderno principal, folio 14 de la sentencia.

9 El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali se refirió explícitamente a las sentencias STL3466-2018 y STL2960-2019 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

10 Cuaderno principal, folio 11.

11 La referencia al párrafo se justifica porque habilita la existencia de órdenes de embargo sustentada en decisiones de carácter judicial, incluso respecto de bienes o recursos, en principio, inembargables. De este modo, la norma en cita dispone que: “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.”

12 Se hace referencia a una sentencia del 7 de marzo de 2018 proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, otra fechada del 15 de octubre de 2019 por la Sala Laboral, y una última de esta misma Corporación del 13 de abril de 2019, expediente STL2960-2019, radicado 82849.

13 Cuaderno principal, folios 22-23.

14 Mediante auto del 15 de enero de 2020, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia avocó el conocimiento de la tutela interpuesta y la puso en conocimiento del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali, la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, al igual que a todos los demás terceros e intervinientes que pudieren verse afectados en desarrollo del trámite constitucional. Cuaderno principal, folios 51-53.

15 Textualmente, la orden dispuesta es la siguiente: “PRIMERO: CONCEDER la tutela solicitada por Líneas Aéreas del Norte de Santander S.A.S. frente al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Ejecución de Sentencias de Cali y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, integrada por el Magistrado Julián Alberto Villegas Perea, con ocasión del asunto compulsivo, iniciado por la aquí actora contra Coomeva E.P.S. S.A. // En consecuencia, se le ordena a la corporación acusada que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de este pronunciamiento, deje sin efecto la determinación de 25 de noviembre de 2019 y las que de ella se desprendan, y resuelva, nuevamente, la alzada a su cargo, previa recepción del decurso cuestionado, atendiendo a los lineamientos esbozados en este fallo.”

16 Cuaderno principal, folio 16 de la sentencia. Énfasis por fuera del texto original.

17 Se citan, por parte de la Corte Suprema de Justicia, las sentencias STC2795 del 5 de marzo de 2019, STC14198 del 17 de octubre de 2019, y de la Corte Constitucional, las sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-555 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, T-793 de 2002, C-566 de 2003, C-871 de 2003, 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.

18 Se citan las sentencias C-793 de 2002 y C-543 de 2013.

19 Cuaderno principal, folios 16 y 17 de la sentencia en cita.

20 Según la sentencia C-590 de 2005 los requisitos generales o de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son los siguientes: “a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia

constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones (...), b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos (...), c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración (...), d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora (...), e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible”.

21 Sobre estos requisitos, puede verse, por ejemplo, las sentencias T-066 de 2019 y T-042 de 2019.

22 Corte Constitucional, sentencia T-448 de 2018.

23 Corte Constitucional, sentencia T-619 de 2017.

24 Debe tenerse en cuenta que, cuando se trate de un defecto procedimental “el actor deberá además argumentar por qué, a su juicio, el vicio es sustancial, es decir, con incidencia en la resolución del asunto y/o afectación de los derechos fundamentales invocados”. Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

25 “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”.

26 Corte Constitucional, sentencia SU-379 de 2019.

27 “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. (...)”.

28 En la sentencia SU-182 de 1998 se dijo que: “Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales (...) la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros. (...) De allí que la Corte Constitucional haya sostenido desde sus primeras sentencias que son titulares no solamente

de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular”. Énfasis por fuera del texto original.

29 Cuaderno Principal, folio 13. Cuando se trata de un acto de apoderamiento judicial, esta Corporación ha señalado “(...) que la legitimación de los abogados para instaurar la acción de tutela aduciendo representación judicial o contractual, exige de la presencia de un poder especial para el efecto. Al respecto señaló en la sentencia T-001 de 1997 que por las características de la acción ‘todo poder en materia de tutela es especial, vale decir, se otorga una sola vez para el fin específico y determinado de representar los intereses del accionante en punto de los derechos fundamentales que alega, contra cierta autoridad o persona y en relación con unos hechos concretos que dan lugar a su pretensión’. Véase, al respecto, la sentencia T-664 de 2011.

31 “Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”.

32 Al respecto, en la sentencia T-1001 de 2006 se expuso que: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)”.

33 Corte Constitucional, sentencia T-461 de 2019.

34 CGP, art. 321, núm. 8.

35 Corte Constitucional, sentencia SU-108 de 2018

36 Corte Constitucional, sentencias SU-298 de 2015 y SU-108 de 2018.

37 Corte Constitucional, sentencias C-590 de 2005, T-270 de 2015, SU-041 de 2018 y T-248 de 2018.

38 Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

39 Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005.

40 Corte Constitucional, sentencias T-102 de 200 y SU-573 de 2019.

41 Corte Constitucional, sentencias T-248 de 2018, SU-041 de 2018, T-422 de 2018 y T-304 de 2020.