

## Sentencia T-172/22

Referencia: expediente T-8.324.336

Acción de tutela presentada por el Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá contra el Banco AV Villas.

Magistrada ponente:  
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

*Síntesis del caso.* El 9 de abril de 2021, Felipe José Tinoco Zapata, en calidad de representante legal de la ESE Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá (en adelante, el “accionante” o el “Hospital Departamental”), presentó acción de tutela en contra del Banco AV Villas (en adelante, el “accionado”), por considerar que este vulneró su derecho fundamental al debido proceso. Lo anterior, debido a que se habría negado a registrar el embargo de algunas cuentas bancarias que fueron abiertas por Coomeva EPS, el cual fue ordenado en el proceso administrativo de cobro coactivo iniciado por el accionante en contra de dicha EPS. El banco manifestó que las referidas cuentas habían sido abiertas por la EPS “*a nombre de la ADRES*” y contenían recursos del Sistema General de Seguridad Social, por ende, no hacían parte del patrimonio de la ejecutada y eran inembargables. Como pretensiones, el tutelante solicitó que (i) el Banco AV Villas explique cuál es el fundamento jurídico con base en el cual “*selecciona las cuentas que se les puede aplicar la Orden de Embargo y cuáles no*”<sup>1</sup>, (ii) se proteja su derecho al debido proceso y (iii) se ordene al banco “*que cese la obstrucción que restringe los derechos económicos del Hospital y que se aplique la orden de embargo impartida por el funcionario ejecutor de la E.S.E de las cuentas (...) que posee la entidad Coomeva EPS*”<sup>2</sup>. El 19 de abril de 2021, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá (Valle) decidió tutelar el derecho fundamental del accionante y, en consecuencia, ordenó al Banco AV Villas “*hacer efectiva y aplicar la medida cautelar ordenada para el congelamiento de los saldos de las cuentas*

---

<sup>1</sup> Escrito de tutela, p. 12.

<sup>2</sup> Ib.

*maestras, que posee la entidad Coomeva EPS (...) y que se limite la medida a la suma de (...) (\$35.299.815.000.00)*". El 31 de mayo de 2021, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá (Valle) redujo la cuantía de la medida cautelar a \$14.487.059.314 y confirmó en lo demás el fallo de primera instancia. Corresponde a la Corte adelantar el trámite de revisión de estas sentencias de tutela.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Hechos probados**

1. El 5 de septiembre de 2019, mediante la Resolución 752, el representante legal del Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá, en calidad de funcionario ejecutor, libró mandamiento de pago en contra de Coomeva EPS en el marco del proceso administrativo de cobro coactivo iniciado por el Hospital en contra de la EPS, por la suma de \$14.487.059.314. Esto, *"con el fin de recaudar los dineros que adeuda[ba] la [misma] desde el año 2016"*<sup>3</sup>, por concepto de *"venta de servicios de salud a los afiliados a dicha EPS"*<sup>4</sup>.

2. El 27 de enero de 2021, el Hospital Departamental remitió al Banco AV Villas *"solicitud de orden de embargo contra Coomeva EPS"*<sup>5</sup>. Explicó que, con el fin de salvaguardar los intereses del Estado, debía decretarse el congelamiento de \$35.299.815.000 de los saldos de las *cuentas maestras*<sup>6</sup> de las que Coomeva EPS era titular. Aclaró que las entidades bancarias *"se encuentran en el deber de acatar la orden [de embargo]"*<sup>7</sup> proferida por una autoridad judicial o administrativa facultada para ello, de modo que el banco no podía oponerse al registro del mismo, *"con la excusa de calificar la legalidad de la medida"*<sup>8</sup>. Explicó que el afectado puede solicitar la revisión de la orden de embargo y *"ser[ía] el Juez de la República o la Autoridad (entre ellas las administrativas cuando actúan en procesos de jurisdicción coactiva) que profirió la orden, quien decida revisarla"*<sup>9</sup>.

3. El 28 de enero de 2021, el Banco AV Villas informó que había registrado la orden de embargo en aquellas cuentas de Coomeva EPS que no tenían la naturaleza de cuentas maestras. Manifestó que el embargo no podía ser

---

<sup>3</sup> Ib., p. 2. Los títulos valores ejecutados se encuentran discriminados en el anexo técnico a la Resolución No. 752 de 2019 del Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá.

<sup>4</sup> Resolución No. 752 de 2019 del Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá.

<sup>5</sup> Ib., p. 24.

<sup>6</sup> Artículo 15 del Decreto 3042 de 2007 del Ministerio de Protección Social: *"Definición de cuentas maestras. Para los efectos de la presente resolución, se entiende por cuentas maestras, las cuentas registradas para la recepción de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y a las cuales ingresarán la totalidad de los recursos de las subcuentas de régimen subsidiado, de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y de salud pública colectiva de los Fondos de Salud de las entidades territoriales, y solo aceptan como operaciones débito aquellas que se destinan a otra cuenta bancaria que pertenece a una persona jurídica o natural beneficiaria de los pagos y que se encuentre registrada en cada cuenta maestra, de acuerdo con los conceptos de gasto previstos en la presente resolución. Por lo tanto, existirá una cuenta maestra por cada subcuenta y toda transacción que se efectúe con cargo a las cuentas maestras, deberá hacerse por transferencia electrónica"*.

<sup>7</sup> Escrito de tutela, p. 25.

<sup>8</sup> Ib., p. 26.

<sup>9</sup> Ib., p. 25.

registrado en estas cuentas porque “no le pertenecen a Coomeva EPS, que es la aquí ejecutada, toda vez que no son recursos que estén dentro de su patrimonio tal y como lo establece la ley 100 de 1993”<sup>10</sup>.

4. El 3 de febrero de 2021, el Hospital Departamental envió “insistencia de la medida contra Coomeva EPS” a la entidad bancaria. Solicitó que se aplicara el inciso final del párrafo del artículo 594 del Código General del Proceso, el cual indica que “en el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden”<sup>11</sup>. Así mismo, aclaró que “las sumas de dinero retenidas solamente se pondrán a disposición [del accionante] cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso”<sup>12</sup>.

5. En respuesta del 16 de febrero de 2021, el Banco AV Villas señaló que “el embargo ordenado al interior del proceso referido en el asunto está y continúa registrado sobre las cuentas [que no son cuentas maestras] de que es titular Coomeva EPS, [sin embargo, estas] no cuentan con dinero disponible y, (...) [además,] registran múltiples embargos anteriores al que aquí nos ocupa”<sup>13</sup>. De otro lado, explicó que el embargo no fue registrado en las cuentas maestras, debido a que “los dineros que están en las mismas no solo son inembargables (...) sino que son dineros que (...) no pertenecen a la ejecutada [dado que] son manejadas y administradas por la ADRES”<sup>14</sup>. Agregó que conforme el numeral 3 del artículo 2.6.1.1.1.3 del Decreto 780 de 2016 “las cuentas maestras aceptarán únicamente operaciones débito a las cuentas de las EPS y a las EOC (...) y estos movimientos débito deberán ser autorizados por el Fosyga y realizarse por transferencia electrónica”.

6. El 30 de marzo de 2021, el Hospital Departamental requirió a la entidad financiera con el propósito de que esta se pronunciara respecto del registro del embargo en las cuentas de Coomeva EPS, “so pena de iniciar acción constitucional por derecho de petición”<sup>15</sup>. Afirmó que en la sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional determinó que el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)

---

<sup>10</sup> Ib., p. 31.

<sup>11</sup> Inciso final del párrafo del artículo 594 del Código General del Proceso: “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”. Ib., p. 34.

<sup>12</sup> Ib., p. 33.

<sup>13</sup> Ib., p. 35.

<sup>14</sup> Ib. 1. Al respecto, aseguró que la ADRES y el Ministerio de Salud le habrían indicado que (i) las cuentas maestras abiertas por Coomeva EPS eran, por regla general, inembargables y (ii) conforme el numeral 3 del artículo 2.6.1.1.1.3 del Decreto 780 de 2016, el cual se refiere al manejo de este tipo de cuentas, “las cuentas maestras aceptarán únicamente operaciones débito a las cuentas de las EPS y a las EOC (...) y estos movimientos débito deberán ser autorizados por el Fosyga y realizarse por transferencia electrónica”. En este sentido, consideró que el embargo de estos recursos con el objeto de pagar la deuda al Hospital accionante no era una de las operaciones autorizadas por la norma respecto de las cuentas maestras de la EPS. En consecuencia, indicó que el Banco AV Villas debía someterse a las disposiciones legales que regulan dichos recursos y que “el manejo y transaccionalidad” de las referidas cuentas “tiene definidos unos actores y procesos” ajenos al banco.

<sup>15</sup> Ib., p. 41.

no era absoluto. En concreto, señaló que estos recursos podían embargarse, “*siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)*”, como era el caso en cuestión, toda vez que la obligación que originaba el embargo por parte del Hospital accionante a las cuentas maestras de Coomeva EPS tenía como fuente la prestación de servicios de salud. Además, adujo que ostentaba la competencia para adelantar el cobro coactivo como entidad pública, en virtud de las facultades previstas en los artículos 5 de la Ley 1066 de 2006 y 112 de la Ley 6 de 1992. Por último, aseguró que el banco podía ser sancionado por no realizar el registro del embargo en las cuentas maestras, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 839-1 del Estatuto Tributario y el párrafo 2 del artículo 593 del CGP. En consecuencia, ordenó acatar la medida cautelar “*en el término de la distancia*”<sup>16</sup>.

7. El 31 de marzo de 2021, el Banco AV Villas indicó que había dado respuesta a cada uno de los oficios que recibió de parte del hospital. Así mismo, reiteró que no registró el embargo en las cuentas maestras abiertas por la EPS Coomeva en dicho banco, por cuanto fueron abiertas “*a nombre de ADRES en cumplimiento de lo señalado en el artículo 2.6.1.1.1.1 [del Decreto 780 de 2016]*”<sup>17</sup>. Por esta razón, aseguró, dichas cuentas son “*independientes de las que manejen los recursos de las entidades, sin que los recursos allí depositados puedan ser calificados como propios de dichas entidades o que hacen parte de su patrimonio, por cuanto son recursos públicos que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud destinados de forma específica a la prestación de servicios de salud*”<sup>18</sup>. En consecuencia, concluyó que las cuentas maestras no podían ser objeto de embargo, porque (i) los artículos 91 de la Ley 715 de 2001, 21 del Decreto Ley 28 de 2008 y 2.6.1.2.7 del Decreto 2016 expresamente lo prohíben<sup>19</sup>; y (ii) dicha medida cautelar implicaría grabar “*recursos o dineros no pertenecientes a la entidad ejecutada que, como bien lo reseña el Hospital, es la EPS Coomeva, no la Adres o el SGSSS*”.

8. Con todo, indicó que el embargo sí “*quedó aplicado (consumado)*” en las 3 cuentas de propiedad de la EPS que no tenían la naturaleza de cuentas maestras<sup>20</sup>. Sin embargo, informó que estas cuentas “*no disponen de saldo alguno ni para congelar ni para realizar un depósito judicial [además,] estas cuentas registran múltiples embargos anteriores*”<sup>21</sup>. Sostuvo que tales circunstancias “*son totalmente ajenas al Banco [y, por ende,] no pueden ser tenidas o consideradas como incumplimiento*”<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Ib., p. 45.

<sup>17</sup> Ib.

<sup>18</sup> Ib.

<sup>19</sup> Ib., p. 48.

<sup>20</sup> Ib., p. 49.

<sup>21</sup> Ib., p. 47.

<sup>22</sup> Ib.

## 2. Solicitud y trámite de tutela

9. *Solicitud de tutela.* El 9 de abril de 2021, el Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá (ESE) presentó acción de tutela en contra del Banco AV Villas. Consideró que el banco accionado vulneró su derecho fundamental al debido proceso porque se ha negado a registrar el embargo de las cuentas maestras<sup>23</sup> abiertas por Coomeva EPS, el cual fue ordenado en el proceso administrativo de cobro coactivo iniciado por el accionante en contra de dicha EPS. En su criterio, dicha negativa es contraria a derecho por dos razones.

10. Primero. Los recursos consignados en las cuentas maestras de Coomeva EPS, a pesar de ser recursos del sistema general de salud, pueden ser embargados porque la medida cautelar pretende “*garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social vinculadas a la EPS*”<sup>24</sup>. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes premisas:

10.1. El principio de inembargabilidad de los recursos del SGP no es absoluto y, en concreto, no cubre su retención cuando “*el recaudo ejecutivo (...) tiene como fuente alguna de las actividades a la cual están destinados los recursos del SGP (...)*”<sup>25</sup>.

10.2. En la sentencia C-1154 de 2008, la Corte Constitucional reiteró que “*las reglas de excepción al principio de inembargabilidad del Presupuesto eran 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 los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)*”.

10.3. Es razonable que “*los dineros de ADRES -girados del SGP-, puedan ser embargados cuando la medida cautelar pretende garantizar el pago de obligaciones contenidas en títulos ejecutivos emitidos, precisamente, en razón de los servicios de idéntica naturaleza prestados a los afiliados del sistema de seguridad social*”<sup>26</sup>.

10.4. Aceptar que los recursos del SGP destinados a la salud son inembargables, ante el “*incumplimiento de las empresas promotoras y las entidades administradoras de recursos de la salud (ADRESS) en el pago de sus*

---

<sup>23</sup> El accionante explicó que el artículo 15 de la Resolución 3042 de 2007 del Ministerio de Salud define las cuentas maestras como “*las cuentas registradas para la recepción de los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud y a las cuales ingresarán la totalidad de los recursos de las subcuentas de régimen subsidiado, de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda y de salud pública colectiva de los Fondos de Salud de las entidades territoriales*”.

<sup>24</sup> Ib. Señaló que esta excepción está prevista por la sentencia C-566 de 2003 de la Corte Constitucional y STC16197-2016 del 9 de noviembre de 2016, radicado 2016-03184-00 de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>25</sup> Ib. Señaló que esta excepción está prevista por la sentencia C-566 de 2003 de la Corte Constitucional y STC16197-2016 del 9 de noviembre de 2016, radicado 2016-03184-00 de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>26</sup> Ib.

*obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud” desconocería el propósito mismo del principio de inembargabilidad, el cual es “asegurar el destino social y la inversión efectiva de los [recursos]”. En criterio del Hospital Departamental, esto favorecería “la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS -públicas, mixtas o privadas, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados”<sup>27</sup>.*

11. Segundo. La Superintendencia Financiera ha señalado que las órdenes de embargo emitidas por las autoridades administrativas son de inmediato cumplimiento. Las instituciones vigiladas no pueden “*desatenderlas con la excusa de calificar la legalidad de la medida*”<sup>28</sup>.

12. Con fundamento en estas consideraciones, el Hospital Departamental solicitó el amparo de su derecho fundamental al debido proceso. Así mismo, pidió ordenar al Banco AV Villas (i) explicar cuál es el fundamento jurídico con base en el cual “*selecciona las cuentas que se les puede aplicar la Orden de Embargo y cuáles no*”<sup>29</sup> y (ii) cesar “*la obstrucción que restringe los derechos económicos del Hospital y que se aplique la orden de embargo impartida por el funcionario ejecutor de la E.S.E de las cuentas (...) que posee la entidad Coomeva EPS*”<sup>30</sup>.

13. *Admisión de la tutela*. Mediante auto de 9 de abril de 2021, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá (Valle) admitió la acción de tutela. Además, vinculó a la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES– y la Contraloría General de la República. Así mismo, concedió al Banco AV Villas y a las entidades vinculadas el término de un día para pronunciarse sobre los “*hechos y derechos invocados en la presente acción de tutela*”<sup>31</sup>. Finalmente, ordenó al accionado informar sobre el trámite dado a la orden de embargo proferida por el Hospital Departamental.

14. *Respuestas de las entidades vinculadas y Coomeva EPS*. La Superintendencia Financiera de Colombia<sup>32</sup>, la Superintendencia Nacional de Salud<sup>33</sup>, el Ministerio de Salud y Protección Social<sup>34</sup> y la Contraloría General

---

<sup>27</sup> Ib., p. 8.

<sup>28</sup> Ib., p. 9.

<sup>29</sup> Ib., p. 12.

<sup>30</sup> Ib.

<sup>31</sup> Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá (Valle), auto de 9 de abril de 2021, p. 1.

<sup>32</sup> Respuesta de la Superintendencia Financiera de Colombia, 12 de abril de 2021.

<sup>33</sup> Respuesta de la Superintendencia Nacional de Salud, 12 de abril de 2021.

<sup>34</sup> Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social, 12 de abril de 2021.

de la República<sup>35</sup> solicitaron ser desvinculadas por falta de legitimación en la causa por pasiva. En similar sentido, Coomeva EPS<sup>36</sup> solicitó la “*desvinculación inmediata*” del trámite de tutela. Sostuvo que “*no está en cabeza de [dicha] entidad satisfacer las pretensiones del accionante*”<sup>37</sup>, dado que “*lo pretendido no son servicios de salud*”<sup>38</sup>, de manera que la EPS “*no se encuentra legitimada por pasiva*”<sup>39</sup>. Por su parte, la ADRES<sup>40</sup> indicó que (i) los recursos de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables<sup>41</sup>; (ii) las cuentas maestras de recaudo corresponden a cuentas abiertas por las EPS a nombre de la ADRES “*con el único propósito de recaudar las cotizaciones de los usuarios*”, mientras que, las cuentas maestras de pagos son aquellas en las cuales se depositan los dineros que gira la ADRES “*con ocasión del proceso de compensación, cuyo objeto es financiar el aseguramiento de los usuarios*”<sup>42</sup>; (iii) “*la interpretación tergiversada de la accionante sobre las excepciones al principio de inembargabilidad podría únicamente predicarse de las cuentas maestras de pagos*” y, por último, (iv) solicitó que se declare la falta de legitimación pasiva de la entidad. La Procuraduría General de la Nación no allegó respuesta.

15. *Respuesta del Banco AV Villas.* El 14 de abril de 2021, el Banco AV Villas solicitó negar el amparo. Argumentó que, habida cuenta de la excepción al principio de embargabilidad puesto de presente por el accionante, “*el banco registró la cautela ordenada*”<sup>43</sup> en 3 cuentas de propiedad de Coomeva EPS. Sin embargo, explicó que el embargo no había sido registrado en las cuentas maestras, porque según el artículo 5 del Decreto 4023 de 2011 “*tales recursos no son ni corresponden al patrimonio de la EPS Coomeva*”<sup>44</sup>. Así las cosas, reiteró que ha “*acatado la orden de embargo [la cual] está recayendo sobre las cuentas de la EPS*”.

16. De igual modo, afirmó que “*está respetando la titularidad de las cuentas maestras tal y como lo reseñan las normas que las regulan, entre estas la ley 100 de 1993, y que además tanto la ADRES, la Supersalud, el Ministerio de Salud y las altas Cortes, han reiterado*”<sup>45</sup>. Así mismo, aseguró que “*las cuentas*

---

<sup>35</sup> Respuesta de la Contraloría General de la República, 12 de abril de 2021.

<sup>36</sup> Respuesta de Coomeva EPS, 15 de abril de 2021, p. 1.

<sup>37</sup> Ib.

<sup>38</sup> Ib.

<sup>39</sup> Ib.

<sup>40</sup> Respuesta de la ADRES, 12 de abril de 2021.

<sup>41</sup> En concreto, indicó que el artículo 2.6.4.1.4 del Decreto 2265 de 2017 prevé que “*los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015*”

<sup>42</sup> Respuesta de la ADRES, 12 de abril de 2021, p. 22.

<sup>43</sup> Escrito de contestación a la tutela, p. 1

<sup>44</sup> Ib., p. 2. Sustentó esta afirmación en el oficio 202151000352671 de 24 de marzo de 2021 en el que la Superintendencia Nacional de Salud indicó que “*la calidad de dichos recursos fue certificada por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, mediante el oficio S11310260520030008E000042448400 del 9 de septiembre del 2020, señalando que las cuentas maestras no son recursos de COOMEVA EPS y que los mismos corresponden a recursos distintos a los que administra y maneja la EPS*”. En el mismo sentido, citó la Circular 014 de 2018 de la Procuraduría General de la Nación.

<sup>45</sup> Escrito de contestación a la tutela, p. 3.

que sí son de la EPS ejecutada (...) no disponen de saldo alguno ni para congelar ni para hacer un depósito judicial. Aunado a dicha situación, estas cuentas registran múltiples embargos anteriores al que aquí nos ocupa”<sup>46</sup>. Indicó que esa realidad es completamente ajena a la voluntad del banco y que no puede considerarse incumplimiento de su parte. Por último, hizo mención a una “posible temeridad”, como quiera que “esta es la segunda tutela contra AV Villas por la misma situación”. En concreto, advirtió que “todo lo expuesto y documentado aquí fue igualmente reseñado, documentado y soportado por la misma EPS y por el Banco ante el Juez 3° Civil Municipal de Tuluá dentro de la acción de tutela radicada con el número 76834400300320210005600”<sup>47</sup>.

17. *Sentencia de tutela de primera instancia.* El 19 de abril de 2021, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá (Valle) concedió el amparo solicitado. Consideró que el representante legal del accionante, en calidad de funcionario ejecutor, no quebrantó el principio de inembargabilidad de los recursos de la salud, porque obró amparado en una de las excepciones aplicables a dicho principio. Al respecto, indicó que el Acto Legislativo 01 de 2001 creó el Sistema General de Participaciones (SGP) y dio a los recursos que lo conforman una “destinación social especial”<sup>48</sup>, por esta razón, les concedió “una protección constitucional reforzada”<sup>49</sup> y dispuso que serían inembargables. No obstante, explicó que, excepcionalmente, los recursos del SGP pueden ser objeto de embargo “siempre y cuando las obligaciones reclamadas [tengan] como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”<sup>50</sup>.

18. El juzgado encontró que “los dineros de COOMEVA EPS -girados del SGP” podían ser embargados porque la medida cautelar ordenada pretendía garantizar el pago de servicios de salud prestados por el Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe<sup>51</sup>. En este sentido, la negativa a registrar la orden de embargo vulneró el derecho al debido proceso del accionante y, en consecuencia, ordenó al Banco AV Villas “hacer efectiva y aplicar la medida cautelar ordenada para el congelamiento de los saldos de las cuentas maestras” por un monto de \$35.299.815.000.

19. *Impugnación.* Coomeva EPS, la ADRES y el Ministerio de Salud presentaron escritos de impugnación en contra de la sentencia de primera instancia. De un lado, mediante escrito del 22 de abril de 2021, Coomeva EPS solicitó declarar la nulidad de todo lo actuado o, en subsidio, que el fallo de primera instancia fuera revocado. Argumentó que el trámite de tutela debía ser anulado por “indebida integración del contradictorio”. Lo anterior, debido a que el juez de instancia no vinculó a Coomeva EPS, a pesar de que esta entidad se vería directamente afectada por el embargo. Así mismo, sostuvo que la

---

<sup>46</sup> Ib.

<sup>47</sup> Ib., p. 6.

<sup>48</sup> Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá (Valle), sentencia de 19 de abril de 2021, p. 23.

<sup>49</sup> Ib.

<sup>50</sup> Ib., p. 23.

<sup>51</sup> Ib., p. 36.



decisión debía ser revocada porque, en su criterio, (i) la solicitud de amparo es improcedente, dado que la jurisdicción ordinaria es la que debe determinar “*si existen o no títulos ejecutivos a favor del accionante*”<sup>52</sup>, (ii) no existe “*título ejecutivo claro, expreso y exigible a favor de la ESE Hospital Tomas Uribe Uribe que lo faculte en el proceso de cobro coactivo que adelantó en contra de Coomeva EPS*”<sup>53</sup>; y (iii) el *a quo* desatendió las contestaciones del Ministerio de Salud, la ADRES y la Superintendencia de Salud en las cuales se precisó que los recursos en cuestión son inembargables<sup>54</sup>.

20. Por su parte, la ADRES manifestó que los recursos embargados no pertenecen a la EPS Coomeva sino al SGSSS. Indicó que el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 prevé la inembargabilidad de los referidos recursos. Además, explicó que el artículo 2.6.1.1.1.1. del Decreto 780 de 2016 determina cómo se debe realizar el recaudo de las cotizaciones del SGSSS y aclara que estas no pueden ser objeto de embargo. A su turno, el Ministerio de Salud “*coadyuvó el recurso de impugnación*” presentado por la ADRES. Reiteró que (i) los recursos del SGSSS son inembargables a la luz del artículo 91 de la Ley 715 de 2001; (ii) los recursos de las cuentas maestras de recaudo corresponden a cotizaciones en salud (artículo 204 de la Ley 100 de 1993), esto es, a recursos de carácter parafiscal de titularidad del SGSSS y no de la EPS; (iii) las fuentes de financiación del SGSSS son variadas, entre estas están las cotizaciones de los afiliados al SGSSS, según el artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 y (iv) el embargo ordenado “*pone en riesgo la prestación de servicios de salud de los afiliados al Sistema de Salud, por demoras e imposibilidades en la ejecución del proceso de compensación mediante el cual la ADRES liquida y reconoce la UPC a la EPS, en tanto no se cuenta con la disposición de las cotizaciones para llevar a cabo el giro de dichos recursos*”<sup>55</sup>.

21. *Sentencia de tutela de segunda instancia.* El 31 de mayo de 2021, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá (Valle) redujo la cuantía de la medida cautelar a la suma de \$14.487.059.314 y confirmó en todo lo demás el fallo inicial que amparó el derecho al debido proceso. Al respecto, reiteró que, por una parte, “*las E.S.E. tienen facultades para adelantar procesos de cobro coactivo*”<sup>56</sup> en virtud del artículo 5 de la ley 1066 de 2006 y 98 a 104 del CPACA. Por otra parte, “*la regla de la inembargabilidad de [los] recursos [del SGSSS] no es absoluta*”<sup>57</sup>, sino que, puede ser exceptuada en casos como el *sub judice*, en los que se pretende el pago de servicios de salud. Además, declaró “*no probada la excepción de temeridad alegada*”, por considerar que en el presente caso se buscaba la protección de derechos fundamentales

---

<sup>52</sup> Ib.

<sup>53</sup> Escrito de impugnación de la sentencia de primera instancia, p. 1.

<sup>54</sup> Ib., p. 36. Por último, afirmó que existe temeridad en la presente acción de tutela, porque el hospital había promovido previamente una “*acción de tutela igualmente contra el Banco AV Villas, con hechos planteados de manera distinta pero soportados en el mismo mandamiento de pago (Res. 759 de 2019) e [idéntica] pretensión; la cual se tramitó bajo expediente 2021-0056 ante el Juzgado Tercero Civil Municipal de Tuluá y en segunda instancia fue conformada por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tuluá*”, instancias que negaron el amparo.

<sup>55</sup> Escrito de impugnación del Ministerio de Salud a la sentencia de primera instancia, p. 8.

<sup>56</sup> Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá (Valle), sentencia de 31 de mayo de 2021, p. 8.

<sup>57</sup> Ib., p. 11.

distintos. Así mismo, concluyó que no existía mérito para declarar la “nulidad” solicitada por Coomeva EPS. Esto, toda vez que (i) dicha entidad contestó la acción de tutela mediante apoderada que demostró contar con el aval de la entidad para hacerlo y (ii) acceder a su solicitud implicaría “desconocer el principio que nadie puede alegar su propia culpa” para obtener un beneficio.

## II. ACTUACIONES JUDICIALES EN SEDE DE REVISIÓN

22. *Selección y reparto.* El 17 de septiembre de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve de la Corte Constitucional seleccionó el expediente de la referencia y lo repartió a la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

23. *Autos de pruebas.* Mediante auto de 26 de octubre de 2021, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas, con el fin de: (i) constatar el estado actual de ejecución de la orden de embargo dictada por el accionante, (ii) contar con la totalidad del expediente administrativo de cobro coactivo en contra de Coomeva EPS; (iii) agregar al expediente los soportes de apertura, titularidad, tipo de recursos consignados y demás condiciones contractuales de los productos financieros objeto de la medida cautelar; (iv) incorporar al trámite de revisión las principales piezas del expediente del proceso de tutela adelantado ante el Juzgado 3º Civil Municipal de Tuluá, que presuntamente habría sido promovido por los mismos hechos y con identidad de partes y (v) determinar si la EPS afectada con la medida cautelar instauró alguna acción judicial frente a las decisiones adoptadas en el proceso de cobro coactivo.

24. Mediante auto de 19 de noviembre de 2021, la Sala Quinta de Revisión advirtió que, por medio de la Resolución número 006045 del 27 de mayo de 2021, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión de bienes y haberes de Coomeva EPS. En consecuencia, estimó necesario solicitar copia del referido acto administrativo, así como solicitar a la entidad que informara (i) si la medida cautelar de embargo había sido levantada e (ii) indicar si los dineros embargados fueron trasladados a las cuentas del hospital ejecutante, o si dichas sumas fueron descongeladas o restituidas a la EPS con ocasión de la medida administrativa vigente. Además, la Sala decidió suspender los términos en el presente asunto, por el término de 3 meses contados a partir de la recepción de la totalidad de la información solicitada.

25. *Respuestas al auto de pruebas.* Los días 23 y 24 de noviembre de 2021, la Secretaría General informó a la magistrada sustanciadora que, vencido el término probatorio, se recibieron informes de pruebas de las partes y los requeridos. La siguiente tabla sintetiza la información recibida.

Interviniente	Respuesta en sede de revisión
Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe	Informó que, el 23 de junio de 2021, (i) dispuso “la suspensión del trámite del presente proceso de ejecución coactiva en contra de Coomeva EPS”; (ii) decretó “el levantamiento de las medidas cautelares de embargo en contra de los saldos que posee la ejecutada” en el Banco AV Villas y (iii) ordenó informar de tal decisión al juez de tutela de primera instancia “para que proceda a materializar el levantamiento de las medidas cautelares”. Además, remitió copia de la totalidad del expediente de cobro administrativo coactivo radicado HDTUU – 805.000.427-1.

<i>Banco AV Villas</i>	<i>Soportes contractuales de apertura de todos los productos bancarios afectados con la medida cautelar. Informó que (i) las partes del contrato son el Banco Comercial AV Villas S.A. y Coomeva EPS S.A. y anexó el convenio de manejo de cuenta maestra; (ii) la cuenta está identificada como “Maestra de Recaudo 165004813 con Nit 805000427-1”<sup>58</sup>; y (iii) “a la mencionada cuenta ingresan los recursos del recaudo de aportes a la seguridad social pago PILA”<sup>59</sup>. Por último, anexó 6 oficios en los que se informa, advierte y certifica la inembargabilidad de las cuentas maestras por parte del Ministerio de Salud y la ADRES.</i>
<i>Coomeva EPS</i>	La EPS informó que, el 3 de febrero de 2020, presentó acción de tutela en contra del Hospital, por haber librado mandamiento de pago en su contra y transcribió <i>in extenso</i> apartes del escrito de tutela. Además, describió algunas de las principales actuaciones realizadas en tal proceso. Así mismo, manifestó que el Hospital presentó una tutela en su contra, con fundamento en el mismo mandamiento de pago que funda el presente proceso, cuyas pretensiones fueron negadas en ambas instancias. También indicó que el “27 de mayo de 2021 la Superintendencia Nacional de Salud adelantó la Toma de Posesión de COOMEVA EPS para administrarla y así garantizar y proteger los derechos de todos los usuarios y prestadores de la EPS por un término de dos meses”. Refirió que “se suscribió acuerdo de pago respecto de la facturación reclamada” con el Hospital y mediante la Resolución 429 de 2021 la ESE suspendió el proceso de ejecución coactiva en contra de la EPS, de un lado, y decretó el levantamiento de las medidas cautelares de embargo, de otro. Por último, la EPS informó que el 23 de junio de 2021, suscribió acuerdo de pago con el Hospital y que, “a la fecha ha realizado pagos por valor de \$11.851.799.266 lo que representa un 94% de la facturación” reclamada.
<i>Juzgado Tercero Civil Municipal de Tuluá</i>	Remitió copia de la totalidad del expediente del proceso de tutela 76834400300320210005600 adelantado ante este juzgado.
<i>Superintendencia Nacional de Salud</i>	Allegó el expediente del proceso mediante el cual adoptó la medida de toma de posesión de bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS. En especial, aportó: -La Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021, por medio de la cual se ordena la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS S.A, entre otras razones, debido a que la EPS “ <i>mantiene condiciones operacionales de pérdidas acumuladas y financieras con insuficiencia del patrimonio adecuado, bajo índice de solvencia, deficiente capacidad de pago e incumplimiento de los indicadores de permanencia, así como altas sumas de dinero embargados; elementos que subyacen a las debilidades en pagos oportunos de las cuentas por pagar, con lo cual se hace necesario evaluar si la entidad vigilada puede desarrollar adecuadamente su objeto social</i> ” <sup>60</sup> . Adicionalmente, esta Resolución ordenó comunicar “a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión” y subrayó que uno de los efectos de la misma es “la cancelación de todos los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que recaigan sobre bienes” de la EPS. -La Resolución 202151000125056 del 27 de julio de 2021, por medio de la cual se proroga la toma de posesión inmediata de bienes y haberes y negocios de Coomeva EPS S.A. -La Resolución 20215100013230-6 del 27 de septiembre de 2021, donde se ordena la Intervención Forzosa Administrativa a Coomeva E.P.S. -15 Actas de posesión del Agente Especial y del Contralor de Coomeva EPS S.A. para la toma de posesión y las Actas de posesión del Agente Interventor y del Contralor de Coomeva EPS S.A. para la intervención para administrar.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

26. La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia,

<sup>58</sup> Escrito de respuesta al auto de pruebas de 26 de octubre de 2021 por parte del Banco AV Villas, p. 1.

<sup>59</sup> Ib.

<sup>60</sup> Resolución 006045 del 27 de mayo de 2021 de la Superintendencia Nacional de Salud, p. 4.

con fundamento en lo dispuesto por el artículo 86 y 241.9 de la Constitución Política, así como los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. Metodología de decisión

27. La Sala Quinta empleará la siguiente metodología para resolver el presente caso. A título preliminar, examinará si el Hospital Departamental incurrió en temeridad al presentar la presente acción de tutela (**III.3 infra**). Luego, examinará si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad y analizará si se configuró el fenómeno de la carencia actual de objeto (**III.4 infra**). De ser procedente un pronunciamiento de fondo, reiterará sucintamente la jurisprudencia sobre el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (**III.5 infra**) y determinará si el accionado desconoció esta jurisprudencia en el trámite de cobro coactivo. Por último, definirá las órdenes a impartir (**III.6 infra**).

## 3. El accionante no incurrió en temeridad

28. *Temeridad en la acción de tutela.* El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 regula la temeridad en los siguientes términos: “[c]uando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la temeridad se configura cuando se reúnan los siguientes requisitos: “(i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; y (iv) la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista”<sup>61</sup>.

29. En relación con el último elemento, la Corte ha precisado que “debe desvirtuarse la presunción de buena fe a favor del (a) accionante”<sup>62</sup> y que, por tal razón, “solo procederán las sanciones en caso de que se acredite la mala fe o el dolo en su actuación”<sup>63</sup>. En este sentido, la Corte ha concluido que no se configura temeridad cuando se acredite “(i) falta de conocimiento del demandante; (ii) asesoramiento errado por parte de abogados; o (iii) sometimiento del actor a un estado de indefensión”<sup>64</sup>. De este modo, en estos tres eventos, la actuación no se considera temeraria y, por ende, “no conduce a

---

<sup>61</sup> Corte Constitucional, sentencia T-162 de 2018. Esta Corte ha entendido que son comportamientos temerarios, entre otros “que el amparo: (i) envuelva una actuación amañada, reservando para cada acción aquellos argumentos o pruebas que convaliden sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaure la acción; o (iv) se pretenda asaltar la buena fe de los administradores de justicia”. Corte Constitucional, sentencia T-260 de 2020.

<sup>62</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-027 de 2021. En el mismo sentido ver, entre otras, las sentencias T-1215 de 2003, T-184 de 2005, T-1104 de 2008, T-483 de 2017

<sup>63</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-027 de 2021. En el mismo sentido ver, entre otras, las sentencias T-300 de 1996, T-082 de 1997, T-080 de 1998, T-303 de 1998 y T-1034 de 2005, T-1134 de 2005, T-586 de 2006, T-923 de 2006, T-331 de 2009, y T-772 de 2010.

<sup>64</sup> Corte Constitucional, sentencia T-162 de 2018.

la imposición de sanción alguna en contra del demandante”<sup>65</sup>. No obstante, la acción de tutela deberá “ser declarada improcedente”<sup>66</sup>, toda vez que “la interposición de acciones de tutela de forma repetida y reiterada, es incompatible con el principio de cosa juzgada constitucional y con la configuración procesal del trámite de tutela”<sup>67</sup>.

30. Ahora bien, no siempre que se presentan solicitudes de tutela idénticas se configura el fenómeno de la temeridad. En efecto, pese a la presentación de múltiples solicitudes de tutela idénticas, la Corte ha descartado la temeridad en los siguientes eventos: “(i) cuando surgen circunstancias fácticas o jurídicas adicionales; o, cuando (ii) no existió un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción constitucional sobre la pretensión incoada”<sup>68</sup>. Sobre esta última hipótesis, la Corte ha explicado que “no podrá calificarse de temeraria una actuación en sede constitucional, cuando la misma ha finalizado por modos diferentes a la sentencia de instancia que resuelva sobre la protección o no de los derechos fundamentales invocados en el amparo”<sup>69</sup>.

31. *Caso concreto – el accionante no incurrió en temeridad.* La Sala reconoce que entre la acción de tutela *sub examine* y la tutela con número de radicación 76834400300320210005600 presentada ante el Juez Tercero Civil Municipal de Tuluá existe identidad de partes. En efecto ambas tutelas fueron presentadas por el Hospital Departamental en contra del Banco AV Villas. Así mismo, advierte que en ambos casos la pretensión principal del accionante era que se ordenara al Banco AV Villas registrar la medida cautelar de embargo sobre las cuentas maestras de Coomeva EPS decretada por medio de la Resolución 752 del 5 de septiembre de 2019. Sin embargo, en criterio de la Sala, el Hospital Departamental no incurrió en temeridad, por tres razones.

32. En primer lugar, entre estas tutelas no se presenta identidad de hechos y pretensiones. Por medio de la tutela con número de radicación 76834400300320210005600 presentada ante el Juez Tercero Civil Municipal de Tuluá<sup>70</sup>, el accionante denunciaba que la negativa del Banco AV Villas a registrar la orden de embargo, la cual fue comunicada mediante escrito del 28 de enero de 2021, vulneraba el derecho a la seguridad social de los pacientes

---

<sup>65</sup> Corte Constitucional, sentencia T-372 de 2013.

<sup>66</sup> Id. En la sentencia T-001 de 2016, la Corte señaló que “el juez de tutela deberá declarar improcedente la acción, cuando encuentre que la situación bajo estudio es idéntica en su contenido mínimo a un asunto que ya ha sido fallado o cuyo fallo está pendiente, y que deberá observar detenidamente la argumentación de las acciones que se cotejan, ya que habrá temeridad cuando mediante estrategias argumentales se busque ocultar la identidad entre ellas”. Por su parte, en la sentencia T-298 de 2018, la Corte manifestó que, cuando la acción de tutela esté basada en alguna de estas circunstancias, “la demanda de tutela deberá ser declarada improcedente”.

<sup>67</sup> Corte Constitucional, sentencia T-372 de 2013.

<sup>68</sup> Corte Constitucional, sentencia T-162 de 2018.

<sup>69</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-773 de 2014.

<sup>70</sup> En primera instancia, el Juez Tercero Civil Municipal de Tuluá “negó” la tutela tras considerar que (i) la tutela no satisfacía el requisito de subsidiariedad (ii) el asunto era eminentemente económico y contractual y (iii) la interpretación realizada por el Banco AV Villas para negarse a registrar el embargo “no resulta una posición caprichosa, pues los órganos de control y vigilancia han sido reiterativos advirtiendo sobre la protección de que gozan los dineros depositados en estas cuentas maestras”. En sede de segunda instancia, el Juez Tercero Civil del Circuito de Tuluá confirmó la sentencia de primera instancia, con fundamento en el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

del Hospital Departamental que padecían de COVID 19, así como el derecho al trabajo de sus colaboradores y empleadores. Por esta razón, solicitaba el amparo de tales derechos fundamentales. En contraste, en la tutela *sub examine*, el Hospital solicita el amparo de su derecho fundamental al debido proceso, el cual, en su criterio, habría sido vulnerado por el Banco AV Villas por actuaciones posteriores a las que motivaron la primera acción de tutela. En concreto, señala que la entidad financiera se había negado a registrar la orden de embargo, a pesar de que el 3 de febrero y 30 de marzo de 2021, en virtud del inciso final del parágrafo del artículo 594 del Código General del Proceso, el Hospital realizó la *insistencia* del registro de la medida cautelar. En criterio del accionante, la renuencia de la entidad financiera a registrar la orden de embargo desconoce las excepciones a la inembargabilidad de los recursos del SGSSS, así como el trámite del proceso de cobro coactivo previsto en el artículo 594 del Código General del Proceso.

33. En segundo lugar, la presentación de la acción de tutela *sub examine* no constituyó un actuar doloso o de mala fe por parte del accionante. La Sala no advierte elemento alguno que demuestre que el actor tenía la intención de inducir en error al juez y sacar beneficio de ello. Así las cosas, no se desvirtuó la presunción de buena fe que cobija la actuación del accionante y, por tanto, no se acreditó una conducta desleal con la administración de justicia.

34. En tercer lugar, respecto de la primera solicitud de amparo con número de radicación 6834400300320210005600, no hubo un pronunciamiento de *fondo* por parte de la jurisdicción constitucional. Por el contrario, mediante providencia del 2 de marzo de 2021, el Juez Tercero Civil Municipal de Tuluá “*negó*” el amparo por falta de acreditación del requisito de subsidiariedad. Luego, el 8 de abril de 2021, esta decisión fue confirmada en segunda instancia por el Juzgado Tercero Civil Circuito de Tuluá. Así las cosas, en estricto sentido, las sentencias de instancia no se pronunciaron sobre la protección o no de los derechos fundamentales invocados en el amparo, sino sobre la improcedencia del mecanismo. Por estas razones, la Sala descarta la temeridad en el presente caso.

#### **4. Análisis de los requisitos generales de procedibilidad**

35. *Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo judicial subsidiario, residual, informal y autónomo que tiene por objeto garantizar la “*protección inmediata de los derechos fundamentales*” de los ciudadanos por medio de un “*procedimiento preferente y sumario*”<sup>71</sup>. De acuerdo con lo previsto por el Decreto 2591 de 1991 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corte, son requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: (i) la legitimación en la causa, (ii) la inmediatez y (iii) la subsidiariedad. El cumplimiento de estos requisitos de procedencia es una condición para que el juez de tutela pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

---

<sup>71</sup> Constitución Política, artículo 86.

En este sentido, a continuación, la Sala examinará si la presente solicitud de tutela satisface tales exigencias.

#### 4.1. Legitimación en la causa

36. *Legitimación en la causa por activa.* El artículo 86 de la Constitución Política dispone que “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...), por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales”. Por su parte, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio, (ii) mediante representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial o (iv) mediante agente oficioso. En tales términos, el requisito general de procedibilidad de legitimación en la causa por activa exige que la acción de tutela sea ejercida, bien sea directa o indirectamente, por el titular de los derechos fundamentales<sup>72</sup>, es decir, por quien tiene un interés sustancial “directo y particular”<sup>73</sup> respecto de la solicitud de amparo. En este caso, la Sala encuentra que el Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá<sup>74</sup> se encuentra legitimado por activa para interponer la acción de tutela, dado que es el titular del derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado por el banco accionado y, además, presentó la acción de tutela por intermedio de su representante legal.

37. *Legitimación en la causa por pasiva.* Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que la acción de tutela procede en contra de “toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales”. Según la jurisprudencia constitucional, el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto - autoridad pública o privado- que cuenta con la aptitud o “capacidad legal”<sup>75</sup> para responder a la acción y ser demandado, bien sea porque es el presunto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o es el llamado a resolver las pretensiones<sup>76</sup>. Los artículos 86 de la Constitución Política<sup>77</sup> y 42 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela contra particulares procede cuando (i) presten servicios públicos, (ii) atenten gravemente contra el interés colectivo o (iii) el accionante esté en estado de

---

<sup>72</sup> Corte Constitucional, sentencias T-697 de 2006, T-176 de 2011, T-279 de 2021, T-292 de 2021 y T-320 de 2021.

<sup>73</sup> Corte Constitucional, sentencias T-176 de 2011 y T-320 de 2021.

<sup>74</sup> El señor Tinoco Zapata adjuntó el Decreto No. 0781 de 24 de abril de 2020 mediante el cual fue nombrado y el Acta de Posesión No. 0294 de 30 de abril de 2020.

<sup>75</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-424 de 2021.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, sentencia T-593 de 2017. En concordancia con el inciso 5° del artículo 86 de la Constitución<sup>76</sup>, el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991 prevé los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares. En concreto, el numeral 4° dispone que la acción de tutela será procedente contra acciones y omisiones de particulares cuando el accionante “tenga una relación de subordinación o indefensión” respecto del accionado.

<sup>77</sup> Constitución Política, artículo 86. “La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

indefensión o subordinación<sup>78</sup>. La Corte ha determinado que la acción de tutela es procedente contra particulares que ejercen actividades bancarias, financieras y aseguradoras, por cuanto estas prestan servicios de interés público<sup>79</sup>, “*como el aprovechamiento, e inversión de recursos captados del público, según lo establecido en el artículo 335 de la Carta Política*”<sup>80</sup>.

38. Así las cosas, la Sala constata que en este caso existe legitimación en la causa por pasiva, porque la acción de tutela se dirige contra el Banco AV Villas, que (i) es una entidad bancaria encargada de prestar servicios de carácter público, en los términos de la jurisprudencia constitucional y (ii) es la presunta responsable de la vulneración al derecho al debido proceso del accionante, al no haber registrado la orden de embargo sobre las cuentas maestras de Coomeva EPS.

## 4.2. Inmediatez

39. *El requisito de inmediatez de la acción de tutela.* No existe un término constitucional o legal dentro del cual los ciudadanos deben interponer la acción de tutela<sup>81</sup>. Sin embargo, esto no implica que la solicitud de amparo pueda presentarse en cualquier tiempo<sup>82</sup>, puesto que ello desvirtuaría el propósito mismo de la tutela, el cual es, según el artículo 86 de la Constitución, permitir una protección *urgente e inmediata* de los derechos fundamentales<sup>83</sup>. En este sentido, según la jurisprudencia constitucional, el requisito de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un “*término razonable*”<sup>84</sup> respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales<sup>85</sup>.

40. La acción de tutela *sub examine* satisface el requisito de inmediatez porque fue presentada de forma oportuna. En criterio de la Sala, el hecho presuntamente vulnerador del derecho fundamental al debido proceso habría ocurrido el 31 de marzo de 2021, fecha en la cual el Banco AV Villas emitió la última respuesta en la cual rechazó la insistencia promovida por el Hospital y se negó a registrar el embargo en las cuentas maestras abiertas por la EPS Coomeva en dicha entidad bancaria. La acción de tutela fue presentada el 9 de abril de 2021, es decir, 5 días hábiles después de la negativa del banco (hecho vulnerador), el cual es un término de interposición que la Sala estima razonable.

## 4.3. Subsidiariedad

---

<sup>78</sup> Corte Constitucional, sentencias T-027 de 2019, T-132 de 2020 y T-171 de 2021, entre otras.

<sup>79</sup> Corte Constitucional, sentencias T- 330A de 2012, T-734 de 2017 y T-171 de 2021, entre otras.

<sup>80</sup> Corte Constitucional, sentencia T-734 de 2017. *Cfr.* Sentencias T-251 y T-734 de 2017, T-027 de 2019 y T-132 de 2020.

<sup>81</sup> Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992.

<sup>82</sup> Corte Constitucional, sentencia T-580 de 2017.

<sup>83</sup> El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de protección “*inmediata*” de derechos fundamentales. Ver también, Corte Constitucional, sentencia T-307 de 2017.

<sup>84</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-961 de 1999.

<sup>85</sup> Corte Constitucional, sentencia T-273 de 2015.



41. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial, lo cual implica que esta sólo procederá en dos supuestos excepcionales. De un lado, como *mecanismo definitivo de protección*, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo para proteger los derechos fundamentales. Según la jurisprudencia constitucional, el medio ordinario de defensa es idóneo, si es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales,<sup>86</sup> y eficaz, si permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados en el caso concreto<sup>87</sup>. De otro lado, como *mecanismo transitorio*, cuando se utilice para evitar la consumación de un perjuicio irremediable<sup>88</sup>.

42. La Sala considera que la acción de tutela *sub examine* satisface el requisito de subsidiaridad. Esto es así, por dos razones.

43. Primero. El representante legal del hospital, en calidad de funcionario ejecutor, agotó los medios disponibles en el ordenamiento jurídico y las acciones a su alcance para procurar que el Banco AV Villas registrara la medida cautelar de embargo en las cuentas maestras abiertas por la Coomeva EPS S.A. En efecto, (i) el 27 de enero de 2021, remitió por primera vez al Banco AV Villas la solicitud de registro de embargo contra Coomeva EPS, en la cual explicó que debían congelarse \$35.299.815.000 de los saldos de las cuentas maestras a nombre de la EPS; (ii) el 3 de febrero de 2021, envió escrito de *insistencia en la medida de embargo* a la entidad bancaria y solicitó que se aplicara el inciso final del párrafo del artículo 594 del CGP, según el cual, si la autoridad judicial o administrativa insiste en la medida de embargo, la entidad destinataria deberá cumplirla y (iii) el 30 de marzo de 2021, requirió a la entidad financiera con el propósito de que esta se pronunciara respecto del registro del embargo en las cuentas de Coomeva EPS, “*so pena de iniciar acción constitucional por derecho de petición*”<sup>89</sup>. Además, advirtió al accionado que podía ser sancionado por no realizar el registro del embargo, de acuerdo con el párrafo 3 del artículo 839-1 del Estatuto Tributario y el párrafo 2 del artículo 593 del CGP.

44. Segundo. No existe un recurso judicial ordinario mediante el cual las entidades administrativas que ejercen jurisdicción coactiva controviertan la negativa de particulares a cumplir con las medidas cautelares que estas ordenen en los procesos de cobro coactivo. El proceso de cobro coactivo es “*un privilegio exorbitante de la Administración, que consiste en la facultad de cobrar directamente (...) las deudas a su favor*”<sup>90</sup>. Según la jurisprudencia constitucional, una de las notas características de estos procesos es que no existe “*intervención judicial*”, por lo que la entidad ejecutante ostenta “*la doble calidad de juez y parte*”. Lo anterior, con el objeto de preservar la prevalencia

---

<sup>86</sup> Corte Constitucional, sentencia T-171 de 2021. Cfr. T-132 de 2020, T-222 de 2014 y T-211 de 2009, entre otras.

<sup>87</sup> Id.

<sup>88</sup> Ib.

<sup>89</sup> Escrito de tutela, p. 41.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencias C-666 de 2000 y T-412 de 2017.

del interés general, en cuanto los recursos ejecutados “*se necesiten con urgencia para cumplir eficazmente los fines estatales*”<sup>91</sup>. En tales términos, la Sala encuentra que no existen medios judiciales ordinarios que permitan al Hospital Departamental, en calidad de entidad administrativa ejecutante, (i) controvertir la decisión del Banco AV Villas de no registrar al orden de embargo y (ii) obligar a esta entidad financiera a ejecutar la medida cautelar en las cuentas maestras de Coomeva EPS.

45. La Sala reconoce que el artículo 835 del Estatuto Tributario prevé que dentro del proceso de cobro administrativo coactivo “*serán demandables ante la Jurisdicción Contencioso - Administrativa las resoluciones que fallan las excepciones y ordenan llevar adelante la ejecución*”. Así mismo, el artículo 101 del código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo (CPACA) dispone que son “*demandables ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Parte Segunda de este Código, los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito*”. En este caso, sin embargo, no se controvierte acto administrativo alguno. Por el contrario, la parte accionante es la entidad ejecutante quien alega que el Banco AV Villas se niega a registrar la medida cautelar de embargo ordenado en el proceso de cobro coactivo iniciado en contra de Coomeva EPS S.A. La negativa del Banco AV Villas no es un acto administrativo que sea demandable ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

46. En tales términos, la Sala concluye que en este caso la solicitud de amparo satisface el requisito de subsidiariedad y la tutela procede como mecanismo *definitivo* de protección.

#### **4.4. Carencia actual de objeto**

47. *La carencia actual de objeto en los trámites de tutela.* La carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que se presenta cuando la causa que motivaba la solicitud de amparo se extingue o “*ha cesado*”<sup>92</sup> y, por lo tanto, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela se torna innecesario, dado que “*no tendría efecto alguno*” o “*caería en el vacío*”<sup>93</sup>. Este fenómeno puede configurarse en tres hipótesis: (i) daño consumado, el cual tiene lugar cuando “*se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que (...) no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación*”<sup>94</sup>; (ii) hecho sobreviniente, el cual se presenta cuando acaece una situación que acarrea la “*inocuidad de las pretensiones*”<sup>95</sup> y que no “*tiene origen en una actuación de la parte accionada dentro del trámite de tutela*”<sup>96</sup> y (iii) hecho superado, que ocurre cuando la

---

<sup>91</sup> Id.

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencias T-033 de 1994, T-285 de 2019 y T-060 de 2019.

<sup>93</sup> Corte Constitucional, sentencia T-533 de 2009.

<sup>94</sup> Corte Constitucional, sentencia SU- 522 de 2019.

<sup>95</sup> Corte Constitucional, sentencia T-308 de 2011.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, sentencias T-149 de 2018 y SU-440 de 2021. Ver también, Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019. “*El hecho sobreviniente ha sido reconocido tanto por la Sala Plena como por las*

“pretensión contenida en la acción de tutela” se satisfizo por completo por un acto voluntario del responsable<sup>97</sup>.

48. La configuración de la carencia actual de objeto en los trámites de tutela produce la improcedencia de la solicitud, pero no implica que el juez constitucional esté imposibilitado de proferir un pronunciamiento de fondo. En los casos en que se acredita la carencia actual de objeto, “es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela –el cual desapareció por sustracción de materia, pero sí por otras razones que superan el caso concreto”<sup>98</sup>. En particular, según la jurisprudencia constitucional, en los casos de carencia actual por daño consumado, el juez deberá examinar de fondo si “se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo”<sup>99</sup>. Por su parte, en los eventos de carencia actual de objeto por hecho sobreviniente o hecho superado, no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo cuando lo considere necesario para, entre otros: “a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental”<sup>100</sup>.

49. *Caso concreto.* La Sala considera que en el presente caso se configura la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, porque la medida cautelar de embargo ordenada por el Hospital Departamental, que no habría sido cumplida por el Banco AV Villas y que motivó la presente solicitud de amparo, fue levantada por orden de una autoridad pública.

50. El 27 de mayo de 2021, mediante la Resolución 006045, la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de Coomeva EPS S.A. Lo anterior, debido a que la EPS mantenía “condiciones operacionales de pérdidas acumuladas y financieras con insuficiencia del patrimonio adecuado, bajo índice de solvencia, deficiente capacidad de pago e incumplimiento de los indicadores de permanencia, así como altas sumas de dinero embargados; elementos que subyacen a las debilidades en pagos oportunos de las cuentas por pagar, con

---

*distintas Salas de Revisión. Es una categoría que ha demostrado ser de gran utilidad para el concepto de carencia actual de objeto, pues por su amplitud cobija casos que no se enmarcan en los conceptos tradicionales de daño consumado y hecho superado. El hecho sobreviniente remite a cualquier “otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío”. No se trata entonces de una categoría homogénea y completamente delimitada. A manera de ilustración, la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la Litis”.*

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencias T-321 de 2016 y T-154 de 2017.

<sup>98</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-522 de 2019.

<sup>99</sup> Id.

<sup>100</sup> Corte Constitucional, sentencias SU-522 de 2019 y T-310 de 2021.

lo cual se [hacía] necesario evaluar si la entidad vigilada [podía] desarrollar adecuadamente su objeto social”. En consecuencia, esta Resolución ordenó comunicar “a las autoridades que adelanten procesos de jurisdicción coactiva sobre la suspensión de los procesos de ejecución en curso y la imposibilidad de admitir nuevos procesos de esta clase contra la entidad objeto de toma de posesión” y precisó que uno de los efectos de dicha medida era “la cancelación de todos los embargos decretados con anterioridad a la toma de posesión que recaigan sobre bienes” de la EPS.

51. En cumplimiento de la referida decisión administrativa, el 23 de junio de 2021, mediante la Resolución 429 de 2021, el Hospital Departamental (i) dispuso la suspensión del proceso de ejecución coactiva en contra de Coomeva EPS, (ii) decretó el levantamiento de las medidas cautelares de embargo en contra de la ejecutada y (iii) ordenó informar tal decisión al Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá y al Banco AV Villas, para que “*proced[ieran] a materializar el levantamiento de las medidas cautelares*”. Así mismo, la Sala advierte que Coomeva EPS suscribió acuerdo de pago con el Hospital y que, “a la fecha ha realizado pagos por valor de \$11.851.799.266 lo que representa un 94% de la facturación” reclamada.

52. La Sala encuentra que la toma de posesión de Coomeva EPS supuso que la causa que motivaba la solicitud de amparo cesara. En efecto, la principal pretensión de la acción de tutela formulada por el Hospital Departamental era que el juez de tutela ordenara aplicar “*la orden de embargo impartida por el funcionario executor de la E.S.E de las cuentas (...) que posee la entidad Coomeva EPS*”<sup>101</sup>. Esta pretensión ya no puede ser resulta en el presente trámite de tutela, debido a que (i) la orden de embargo fue levantada por el Hospital Departamental en cumplimiento de lo ordenado por la Superintendencia Nacional de Salud y, (ii) además, el accionante y Coomeva EPS suscribieron acuerdo de pago por la facturación reclamada, el cual está siendo ejecutado.

53. Con todo, la Sala estima pertinente realizar un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, pese a la configuración de la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente. La Sala advierte que los jueces de instancia realizaron una interpretación de las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que pudo ser contraria a la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional. De este modo, un pronunciamiento de fondo se justifica en este caso con el objeto de (i) corregir las decisiones judiciales de instancia, (ii) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y (iii) tomar medidas para que estos no se repitan.

## **5. Examen de fondo**

54. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

---

<sup>101</sup> Ib.

¿El Banco AV Villas vulneró el derecho fundamental al debido proceso del Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá por negarse a registrar la medida cautelar de embargo en las cuentas maestras abiertas por la Coomeva EPS S.A?

55. Para resolver, el problema jurídico la Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Luego, con fundamento en tales consideraciones, llevará a cabo el estudio del caso concreto y, por último, adoptará las órdenes que resulten pertinentes.

#### **4.1.El principio de inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**

56. Conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional reiterada<sup>102</sup>, los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud son públicos, tienen destinación específica y son inembargables<sup>103</sup>. El artículo 63 de la Constitución Política establece la cláusula general de inembargabilidad de los recursos públicos. Por su parte, el artículo 48 *ejusdem* prevé que los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar ni utilizar para fines diferentes a su garantía. En concordancia, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 (Ley Estatutaria de Salud) dispone que “*los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente*”.

57. En virtud del principio de inembargabilidad, los recursos del SGSSS no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo<sup>104</sup>. Según la jurisprudencia constitucional, este principio persigue tres finalidades: (i) proteger los dineros del Estado<sup>105</sup>, (ii) asegurar que estos sean destinados 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*”<sup>106</sup> y (iii) garantizar la eficacia de los derechos irrenunciables a la salud y a la seguridad social de todas las personas<sup>107</sup>.

58. El artículo 67 de la Ley 1753 de 2015 enlista los recursos por medio de los cuales se financia el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Este listado incluye recursos que provienen de, entre otros, el Presupuesto General

---

<sup>102</sup> Corte Constitucional, sentencias C-136 de 1999, C-732 de 2002, C-566 de 2003, C-1154de 2008, C-334 de 2014 y T-053 de 2022.

<sup>103</sup> Corte Constitucional, sentencia C-334 de 2014. Ver también, sentencias C-732 de 2002, C-566 de 2003 y C-1154de 2008.

<sup>104</sup> Corte Constitucional, sentencias C-732 de 2002, C-566 de 2003, C-1040 de 2003 y C-1154 de 2008.

<sup>105</sup> Corte Constitucional, sentencias C-546 de 1992

<sup>106</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022. Ver también, sentencias C-546 de 1992, C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-136 de 1999 y C-334 de 2014.

<sup>107</sup> Ib.

de la Nación (literal f), el Sistema General de Participaciones en Salud (literales a y b), los monopolios de juegos de suerte y azar (literal i) y las cotizaciones de los afiliados (literal d). La Corte Constitucional ha señalado que el contenido del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS y el alcance de sus excepciones depende de la *fuerza* del recurso. En concreto, ha diferenciado entre los recursos que provienen del SGP y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados<sup>108</sup>:

58.1. *Recursos que provienen del SGP.* El principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones<sup>109</sup>, las cuales tienen por objeto conciliar la prohibición de embargo “con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política”<sup>110</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, estos recursos pueden ser embargados en tres supuestos excepcionales: (i) el pago de obligaciones laborales<sup>111</sup> cuando se constate que “los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones”<sup>112</sup>, (ii) el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias<sup>113</sup> y (iii) el pago “títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible”<sup>114</sup>. Lo anterior, “siempre y cuando las obligaciones reclamadas [tengan] como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”<sup>115</sup>.

58.2. *Recursos que provienen de cotizaciones.* Los recursos del SGSSS que tienen como fuente las cotizaciones de los afiliados al sistema son públicos, tienen destinación específica y ostentan la calidad de inembargables, “sin que respecto de ellos resulten predicables las excepciones a la inembargabilidad reconocidas por la jurisprudencia”<sup>116</sup>. Esto, porque las cotizaciones son recursos parafiscales<sup>117</sup> que pertenecen al sistema de seguridad social en salud<sup>118</sup>, de modo que “no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario”<sup>119</sup>.

59. En la sentencia T-053 de 2022, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional examinó si las *cuentas maestras de recaudo*, que las EPS registran en las entidades financieras a nombre de la ADRES, podían ser

---

<sup>108</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022.

<sup>109</sup> Corte Constitucional, sentencias C-1154 de 2008, C-543 de 2013 y C-313 de 2014.

<sup>110</sup> Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2010.

<sup>111</sup> Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992.

<sup>112</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1154 de 2008.

<sup>113</sup> Corte Constitucional, sentencia C-354 de 1997.

<sup>114</sup> Corte Constitucional, sentencia C-566 de 2003.

<sup>115</sup> Corte Constitucional, sentencia C-543 de 2013.

<sup>116</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022.

<sup>117</sup> Corte Constitucional, sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1997.

<sup>118</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-480 de 1997 y C-828 de 2001.

<sup>119</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022. *Cfr.* sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1999, C-828 de 2001, C-867 de 2001, C-655 de 2003, C-1040 de 2003, C-155 de 2004, C-559 de 2004, C-824 de 2004, C-262 de 2013 y C-313 de 2014.

embargadas con el objeto de garantizar el pago de obligaciones “*derivadas de la atención médica brindada por las IPS ejecutantes a los pacientes*” de las EPS. La Sala Novena reconoció que las cotizaciones podían ser destinadas al pago de servicios médicos prestados por las IPS, pues estos están relacionados con la garantía del derecho fundamental a la seguridad social. Sin embargo, aclaró que estos recursos no podían ser embargados con el objeto de garantizar las obligaciones de pago de tales servicios a cargo de las EPS. Esta conclusión se fundamentó en las siguientes premisas:

59.1. Los artículos 2.6.4.2.1.2 y 2.6.4.1.4. del Decreto 2265 de 2017<sup>120</sup> disponen que (a) en las cuentas maestras de recaudo se consignan los recursos provenientes de cotizaciones a seguridad social en salud de los afiliados y beneficiarios del régimen contributivo<sup>121</sup> y (b) estas cuentas son inembargables y “*no pueden ser objeto de ningún gravamen*”<sup>122</sup>.

59.2. El artículo 182 de la Ley 100 de 1993 dispone que las cotizaciones que recauden las EPS no integran su patrimonio<sup>123</sup> y, por lo tanto, no forman parte de la prenda general de los acreedores<sup>124</sup>. Por el contrario, estos recursos “*pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud*” y son administrados por el ADRES. Las EPS tienen la obligación de manejar “*los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad*”<sup>125</sup>. En concordancia, el artículo 2.6.4.2.1.2 del Decreto 2265 de 2017 prevé que (i) las EPS llevarán a cabo el recaudo de las cotizaciones al SGSSS a través de la cuenta maestra y (ii) esta deberá ser utilizada “*exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS y EOC manejen los demás recursos*”.

59.3. Las cotizaciones no se destinan exclusivamente al pago de servicios o “*actos médicos*”<sup>126</sup>. Estos recursos también tienen por objeto financiar otros componentes indispensables para garantizar la seguridad social en salud, tales como (i) los gastos de operatividad de las EPS, (ii) los programas de prevención y promoción y (iii) algunas prestaciones económicas que se reconocen a favor de los usuarios. No es constitucional que las cotizaciones sean embargadas con el objeto de garantizar el pago de obligaciones vencidas derivadas de servicios médicos prestados por las IPS,

---

<sup>120</sup> Decreto 2265 de 2017, art. 2.6.4.1.4. “*Los recursos que administra la ADRES, incluidos los de las cuentas maestras de recaudo del régimen contributivo, así como los destinados al cumplimiento de su objeto son inembargables conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015*”.

<sup>121</sup> Id., art. 2.6.4.2.1.2. “*Recaudo de las cotizaciones al SGSSS. El recaudo de las cotizaciones al SGSSS se hará a través de la cuenta maestra registrada por las Entidades Promotoras de Salud - EPS y Entidades Obligadas a Compensar EOC ante la ADRES, conforme con los parámetros que dicha entidad defina para el efecto. La cuenta registrada debe ser utilizada exclusivamente para el recaudo de cotizaciones del régimen contributivo del SGSSS y será independiente de aquellas en las que las EPS y EOC manejen los demás recursos*”.

<sup>122</sup> Id., art. 2.6.4.1.5.

<sup>123</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-480 de 1999.

<sup>124</sup> Ver también, Corte Constitucional, sentencia C-867 de 2001.

<sup>125</sup> Ley 100 de 1993, art. 182.

<sup>126</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022.

pues ello supondría “*privilegiar la satisfacción inmediata de estas deudas*” sobre otras dimensiones del derecho fundamental a la seguridad social en salud. Esto podría generar una “*parálisis institucional*” y un “*colapso presupuestal*” de las EPS, la cual afectaría de forma desproporcionada los derechos fundamentales de los afiliados y beneficiarios<sup>127</sup>.

60. La Sala Novena aclaró que la imposibilidad de embargar las cuentas maestras de las EPS restringía, pero no anulaba ni afectaba de forma desproporcionada el derecho de cobro de las IPS u otros acreedores. Lo anterior, debido a que estas entidades podían procurar el cobro ejecutivo de las deudas a través de los recursos que formaban parte del patrimonio de las EPS, sobre el cual podían recaer medidas cautelares conforme “*a las reglas y los procedimientos consagrados tanto en las normas civiles como en aquellas disposiciones especiales que resulten aplicables*”<sup>128</sup>.

61. La siguiente tabla resume el contenido y alcance del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS:

<b>Inembargabilidad de los recursos del SGSSS</b>
<p>1. <i>Fundamento constitucional y definición.</i> La inembargabilidad de los recursos del SGSSS es un principio constitucional que se deriva de los artículos 48 y 63 de la Constitución. En virtud de este principio, estos recursos no pueden ser objeto de gravámenes tributarios ni de medidas judiciales o administrativas de embargo.</p> <p>2. <i>Contenido y excepciones.</i> El contenido del principio de inembargabilidad, así como el alcance de sus excepciones, depende de la fuente del recurso. En concreto, la Corte Constitucional ha diferenciado entre los recursos del SGSSS que provienen del SGP y aquellos cuya fuente son las cotizaciones de los afiliados<sup>129</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(i) <i>Recursos que provienen del SGP.</i> El principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP no es absoluto y admite excepciones. En concreto, estos recursos pueden ser embargados con el objeto de garantizar el pago de: (a) obligaciones laborales, (b) sentencias judiciales y (c) títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. Lo anterior, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tengan como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados los recursos del SGP.</li><li>(ii) <i>Recursos que provienen de cotizaciones.</i> Las cotizaciones son recursos parafiscales<sup>130</sup> que pertenecen al sistema de seguridad social en salud, de modo que no ingresan al presupuesto general de la Nación ni se mezclan con otros recursos del erario. Por esta razón, a estos recursos no son aplicables las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP.</li></ul> <p>3. <i>La inembargabilidad de las cuentas maestras de recaudo.</i> Las cuentas maestras de recaudo que las EPS registran a nombre de la ADRES contienen recursos que provienen de las cotizaciones de los afiliados y los beneficiarios y, por lo tanto, son inembargables. A estas cuentas no les son aplicables las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS que provienen del SGP. Los recursos que son recaudados en estas cuentas pertenecen al Sistema de Seguridad Social, son administradas por la ADRES y no forman parte del patrimonio de las EPS. Por estas razones, la Constitución no permite que estas cuentas sean embargadas con el objeto de garantizar el pago de deudas de las EPS a IPS, derivadas de la</p>

<sup>127</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022. Ver también, sentencias C-867 de 2001 y T-481 de 2000.

<sup>128</sup> Corte Constitucional, sentencia T-053 de 2022.

<sup>129</sup> Ib.

<sup>130</sup> Corte Constitucional, sentencias C-577 de 1995, SU-480 de 1997.



## 5. Caso concreto

62. La Sala considera que la negativa del Banco AV Villas de registrar el embargo en las cuentas maestras abiertas por Coomeva EPS no vulneró el derecho al debido proceso del accionante ni desconoció las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS. Esto es así, por dos razones.

63. Primero. El Banco AV Villas<sup>131</sup>, Coomeva EPS<sup>132</sup>, la ADRES<sup>133</sup> y el Ministerio de Salud<sup>134</sup> certificaron que las cuentas sobre las cuales el Hospital Departamental pretendía registrar la medida cautelar de embargo, eran cuentas maestras en las que se recaudaban los aportes y cotizaciones de los afiliados. La Sala reitera la regla de decisión fijada en la sentencia T-053 de 2022, según la cual estas cuentas no pueden ser embargadas con el objeto de garantizar el pago de obligaciones derivadas de servicios o actos médicos prestados a las EPS por las IPS ejecutantes. La Sala reconoce que los recursos del SGSSS provenientes de cotizaciones ciertamente pueden ser destinados al pago de servicios o actos médicos prestados por las IPS. Así mismo, advierte que el no pago de estas obligaciones por parte de las EPS puede poner en peligro la estabilidad financiera de las IPS. Sin embargo, a diferencia de lo que argumenta el Hospital Departamental, esto no implica que las cuentas maestras de las EPS, tales como Coomeva, puedan ser objeto de medidas judiciales o administrativas de embargo. Lo anterior, porque (i) las cotizaciones recaudadas en las cuentas maestras son recursos parafiscales que no forman parte del patrimonio de las EPS y, por lo tanto, no integran la prenda general de sus acreedores y (ii) no es constitucional que las cotizaciones sean embargadas con el objeto de garantizar el pago de obligaciones vencidas derivadas de servicios médicos prestados por las IPS, pues ello supondría privilegiar la satisfacción inmediata de estas deudas sobre otras dimensiones del derecho fundamental a la seguridad social en salud.

64. Segundo. El Banco AV Villas no desconoció el derecho de cobro ni las facultades de ejecutivas del Hospital Departamental. La Sala constata que la

---

<sup>131</sup> El Banco AV Villas aportó la “*carta de solicitud de apertura de cuenta y formato solicitud de productos con el que se efectuó la apertura de la cuenta corriente maestra de recaudo (...) afectada con la medida de embargo dictada por el Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe ESE contra Coomeva EPS*”. Escrito de respuesta al auto de pruebas de 26 de octubre de 2021 por parte del Banco AV Villas, p. 1.

<sup>132</sup> Coomeva EPS afirmó que “*los embargos pretendidos recaen sobre las Cuentas Maestras de Recaudos que están registradas en el Banco AV Villas, donde se consignan los APORTES de los afiliados del Régimen Contributivo*”. Escrito de impugnación de Coomeva EPS a la sentencia de primera instancia, p. 38.

<sup>133</sup> La ADRES en los oficios (i) S113101206180358311 000001180600, radicado No. 0000011806 de 12 de junio de 2018; (ii) S11310100718085426 000001312900, radicado No. 0000013129 de 10 de julio de 2018 y (iii) 20211800086201, radicado No. 20211800086201 de 23 de febrero de 2021, certificó la inembargabilidad de las cuentas maestras de recaudo abiertas por Coomeva EPS en el Banco AV Villas.

<sup>134</sup> El Ministerio de salud adujo que “*en el presente caso, la medida cautelar de embargo recae sobre la cuenta maestra de recaudo aperturada por COOMEVA EPS a nombre de ADRES, en el cual se reciben las cotizaciones de los afiliados a dicha EPS en el régimen contributivo*”. Escrito de impugnación del Ministerio de Salud a la sentencia de primera instancia, p. 8.

entidad accionada registró la medida cautelar de embargo sobre las cuentas de Coomeva EPS que no eran cuentas maestras. El hecho de que estas cuentas no contaran con recursos suficientes para garantizar los montos que la EPS adeudada al Hospital Departamental no es imputable al Banco AV Villas.

65. En tales términos, la Sala resalta que el Banco AV Villas no desconoció las reglas de inembargabilidad de los recursos del SGSSS ni vulneró el derecho fundamental al debido proceso del Hospital Departamental en el marco del proceso de cobro coactivo. Por el contrario, la medida cautelar de embargo ordenada por el Hospital Departamental desconoció las reglas de inembargabilidad aplicables a las cotizaciones de los afiliados que se recaudan en las cuentas maestras que las EPS registran a nombre del ADRES.

## **6. Órdenes y remedios**

66. Los jueces de tutela de instancia concedieron el amparo al derecho fundamental al debido proceso, al considerar que *(i)* las cuentas maestras de Coomeva EPS eran susceptibles de embargo porque con esta medida cautelar se pretendía garantizar el pago de servicios en salud y *(ii)* el Banco AV Villas desconoció tales reglas en el marco del proceso de cobro coactivo al negarse injustificadamente a registrar la medida cautelar ordenada por el Hospital Departamental. En atención a las consideraciones precedentes, la Sala procederá a revocar estas decisiones y, en su lugar, ordenará declarar la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente. Así mismo, con el objeto de garantizar la vigencia del principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS cuya fuente sean las cotizaciones de los afiliados, ordenará al Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá que en lo sucesivo ejerza sus competencias de cobro coactivo conforme a la jurisprudencia constitucional y, por lo tanto, se abstenga de ordenar a las entidades financieras registrar medidas cautelares de embargo sobre cuentas maestras de recaudo abiertas por las EPS a nombre de la ADRES.

## **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional

### **RESUELVE**

**PRIMERO. LEVANTAR** la suspensión de términos decretada en el presente asunto.

**SEGUNDO. REVOCAR** la sentencia de 31 de mayo de 2021, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá, mediante la cual confirmó el fallo de 19 de abril de 2021, emitido por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Tuluá que concedió el amparo solicitado por el accionante. En su lugar, **DECLARAR** la **CARENCIA ACTUAL DE OBJETO** por hecho sobreviniente en el presente asunto, por las razones expuestas en esta sentencia.

**TERCERO. ORDENAR** al Hospital Departamental Tomás Uribe Uribe de Tuluá que en lo sucesivo ejerza sus competencias de cobro coactivo conforme a la jurisprudencia constitucional y, por lo tanto, se abstenga de ordenar a las entidades financieras registrar medidas cautelares de embargo sobre cuentas maestras de recaudo abiertas por las EPS a nombre de la ADRES.

**CUARTO. LIBRAR**, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Presidenta

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General