



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR
Valledupar, treinta (30) de enero de dos mil veinte (2020)

REF.: Acción de Tutela

Accionante: HOSPITAL AGUSTÍN CODAZZI E.S.E.

Accionado: Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar

Radicación: 20-001-23-33-000-2020-00004-00

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

I. ASUNTO

Procede esta Corporación a dictar el fallo correspondiente, en la acción de tutela interpuesta por JULIO WILCHES MANJARREZ, en calidad de Gerente y Representante Legal del Hospital Agustín Codazzi, contra el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, para la protección de su derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad jurídica.

II. ANTECEDENTES

2.1.- HECHOS.

En resumen la parte accionante manifiesta que el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, ordenó medidas cautelares de embargo a recursos económicos por valor de \$624.815.601 M/te, sobre los dineros consignados en la cuenta maestra correspondiente al giro del mes de diciembre de 2019, retenciones realizadas en virtud del proceso ejecutivo, de sentencia condenatoria tramitado en el mismo Despacho, respecto de lá demanda promovida por la señora FRANCISCA PORRAS OSPINO y Otros, mediante el medio de reparación directa, por responsabilidad médica Rad: 20-001-33-33-001-2012-00335.

Sostiene que el Juzgado accionado con la expedición del auto – ut supra- que ordenó el embargo con la siguiente consigna: “reiterar por última vez... que aplica la medida decretada sobre los recursos inembargables”, incurrió en desconocimiento del precedente jurisprudencial fijado por la honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre el principio de inembargabilidad y sus excepciones.

Refiere que la única fuente de financiamiento y como tal de ingresos de la E.S.E. HOSPITAL AGUSTÍN CODAZZI, son los recursos que mensualmente provienen del Sistema General de Participaciones de la Salud, a través de las transferencias nacionales realizadas por la ADRES, a través de la atención en salud de los usuarios de las EPS que prestan el aseguramiento de la población beneficiaria al sistema de salud. En tanto la medida decretada por el accionado, en la cual decretó el embargo de la totalidad del giro del mes de diciembre de 2019, los pone en una grave situación y ad portas de cerrar los servicios de urgencias médicas, sin la capacidad de compra de insumos y medicamentos y menos para pagar al personal médico y paramédico de la institución.

Insiste en que la medida de embargo impartida sobre los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones de la Salud, vulnera el patrimonio público,

el orden económico y social del Estado, e impide cumplir la obligatoria tarea misional de prestar el servicio público esencial en salud, lo cual contraviene la Ley marco 1751 de 2015.

Añade que también es violatoria a lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política, la cual establece una cláusula general de inembargabilidad de los recursos públicos, en tanto que el artículo 48 ibídem, a su vez determina que los recursos de la Seguridad Social no se podrán destinar para fines diferentes a ella.

2.2. PRETENSIONES.

Solicita que se tutelen los derechos fundamentales al debido proceso en conexidad con el principio de seguridad jurídica de la entidad accionante, en consecuencia se ordene dejar sin efecto al auto de fecha 6 de noviembre de 2019, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, dentro de la demanda de reparación directa, por responsabilidad médica promovida por la señora FRANCISCA PORRAS OSPINO y Otros, rad: 20-001-33-33-001-2012-00335, y en su lugar se ordene a dicho Juzgado a que dentro del término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de la sentencia, emita una nueva providencia de desembargo por valor de \$624.815.601, sobre la cuenta corriente maestra ESE HOSPITAL AGUSTÍN CODAZZI- Giro Directo No. 19700012981, conforme a las reglas que rigen el principio de inembargabilidad de los recursos para la atención en salud.

III. CONTESTACIÓN DE LA TUTELA

La señora FRANCISCA PORRAS OSPINO, tercero con interés jurídico en esta acción de tutela, manifiesta que ésta debe denegarse por improcedente, toda vez que parte accionante no agotó, previamente, los medios de defensa ordinarios que estuvieron a su alcance en su momento, esto es, el recurso de reposición y apelación contra el auto de 6 de noviembre de 2019, que decretó la medida cautelar.

Señala que aún no se ha materializado la medida cautelar, ya que Bancolombia no ha informado al Juzgado que hubiese aplicado la medida, o puesto a disposición los dineros en depósito judicial en el Banco Agrario de Colombia,

Aduce que el Juez accionado, en cumplimiento a lo establecido en el mandato contenido en el artículo 594 del Código General del Proceso, sustentó la medida cautelar en jurisprudencias y precedentes constitucionales, que lo habilitaban y habilitan para haberla decretado.

Refiere que la parte accionante no explica ni sustenta los requisitos genéricos y específicos, ni cuáles son las vías de hecho en que incurrió el funcionario judicial para que proceda la acción de tutela.

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, afirma que no se ha demostrado en el proceso que las cuentas embargadas gozan de inembargabilidad, pero que si acaso gozaran de este privilegio, recuerda que el título ejecutivo basamento de la ejecución es una sentencia judicial debidamente ejecutoriada, que es una de las excepciones en la que no opera la inembargabilidad de recursos públicos, según la sentencia c- 313 de 2014 proferida por la H. Corte Constitucional, muchas veces aplicada por el H. Consejo de Estado.

Agrega que la entidad accionante tampoco ha demostrado el perjuicio irremediable que se le ha causado o se le puede causar dentro del proceso ejecutivo radicado bajo el número 20-001-33-33-001-2012-00335, como para acudir a la acción de tutela como mecanismo subsidiario y transitorio, pues no puede pasarse por alto que ella goza de los mecanismos procesales adecuados dentro del referido proceso para hacer valer sus derechos, a los cuales no ha acudido.

IV. CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo encaminado a la protección de los derechos fundamentales constitucionales cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por ciertos particulares, caracterizado por su preferencia, sumariedad y subsidiariedad.

También señala la norma aludida, y lo reitera el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que el ejercicio de la acción de tutela no es absoluto, pues está limitado por las causales de improcedencia, en especial la relacionada con la existencia de otros mecanismos judiciales de defensa y el requisito de inmediatez. No obstante, aun siendo el caso susceptible de ser tramitado por la vía ordinaria, excepcionalmente, la acción será procedente siempre que se interponga como mecanismo transitorio por cuanto el actor se encuentra sufriendo un perjuicio irremediable.

Por ello, cuando se ejerza esta acción, la actividad del juez de tutela debe primero encaminarse a determinar si existe un medio alternativo idóneo y eficaz de defensa judicial y, en caso de no haberlo, deberá entrar a establecer si existió o no la alegada violación de derechos fundamentales y si hay lugar a su amparo.

Corresponde a la Sala determinar si existe violación o amenaza del derecho fundamental al debido proceso, por parte del Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, al ordenar el embargo y retención de los dineros que el HOSPITAL AGUSTÍN CODAZZI, CESAR, tenga o llegare a tener en las entidades bancarias relacionadas en el escrito de la solicitud, pues en consideración de ésta dichos recursos tienen reconocida la condición de inembargables, por ser recursos provenientes del sistemas general de participaciones en salud.

La parte accionada solicita que se declare improcedente la presente demanda tutelar, argumentando que la entidad accionante no agotó, previamente, los medios de defensa ordinarios que tuvo a su alcance en su momento y que resultan adecuados dentro del referido proceso para hacer valer sus derechos. Y porque, también además de no estar demostrado en el proceso que las cuentas embargadas gozan de inembargabilidad, el título ejecutivo basamento de la presente ejecución es una sentencia judicial debidamente ejecutoriada, que es una de las excepciones en la que no opera la inembargabilidad de recursos públicos.

Pues bien, se infiere entonces que lo que aquí se cuestiona es la providencia a través de la cual se decretó la medida cautelar de embargo solicitada por la señora FRANCISCA PORRAS OSPINO y Otros, contra el HOSPITAL AGUSTÍN CODAZZI y el HOSPITAL ROSARIO PUMAREJO DE LÓPEZ, dentro del proceso ejecutivo radicado bajo el No.20001-33-33-001-2012-00335-00. En tanto es menester recordar que el debate jurisprudencial sobre la procedencia de la tutela contra decisiones judiciales tiene origen en la sentencia C-543 de 1992 de la Corte

Constitucional, que declaró la inexecutable del artículo 40 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Más adelante, mediante sentencias de tutela de la misma Corte, se permitió de forma excepcional y frente a la amenaza de derechos fundamentales, analizar nuevamente la decisión judicial en sede de tutela, con la finalidad de establecer si el fallo judicial que se adoptó en realidad, envuelve una vía de hecho, entendida esta como una manifestación burda, flagrante y desprovista de todo vestigio de legalidad.

Igualmente, al interior del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se ha planteado el debate de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, existiendo al interior de la mencionada Corporación decisiones no uniformes sobre el tema, siendo cerrado dicho debate con la sentencia de la Sala Plena, en donde la Alta Corporación concluyó:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente. En consecuencia, en la parte resolutive, se declarará la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹.”

Para la Sala, esta última es la posición que debe prevalecer al interior de un Estado Social de Derecho, en donde se debe dar prevalencia a los derechos fundamentales y en el cual no puede existir ninguna autoridad, dentro de las cuales está claramente la judicial, sin control en relación a la posible violación de estos derechos de especial jerarquía, por lo que si bien procede la tutela en contra de sus decisiones, ello es claramente excepcional, en tanto que las decisiones judiciales comportan la materialización de la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso, por lo que no puede permitirse el carácter temporal de tales decisiones, ni la existencia de la tutela como última instancia de todos los procesos y acciones.

La evolución de la jurisprudencia sobre la materia ha llevado a desarrollar un test para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y b) los defectos de fondo de la providencia judicial acusada; esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una providencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional.

Así las cosas, la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional ha evolucionado y bajo el nombre de causales de procedibilidad, ha rediseñado el

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Sentencia del 31 de julio de 2012. CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO.

ámbito de competencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, siendo pues el medio en estudio procedente en contra de decisiones de los jueces si cumple los siguientes requisitos: a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de una sentencia de tutela².

Adicionalmente, si la tutela contra la providencia judicial puesta en conocimiento del Juez Constitucional, supera las causales anteriores, este, para poder revocar la decisión del juez natural, deberá establecer la presencia de alguno de los siguientes defectos o vicios de fondo: a) Defecto orgánico, b) Defecto procedimental absoluto, c) Defecto fáctico, d) Defecto material o sustantivo, e) Error inducido, f) Decisión sin motivación, g) Desconocimiento del precedente, h) Violación directa de la Constitución.

Por lo anterior, para el estudio de la acción de tutela contra providencias judiciales, el Juez de conocimiento de ella deberá realizar un análisis escalonado de los anteriores requisitos de procedibilidad y de fondo, y solo ante la presencia inicial de los requisitos de procedibilidad, pasará al examen de fondo, por lo que de no llenarse con los primeros requisitos, se declarará improcedente el amparo sin estudiar el fondo de la situación planteada por la actora; y en caso de ser procedente, entrará en el mérito del asunto, y si se materializan uno de los defectos de fondo se concederá el amparo y en caso contrario se denegará el mismo.

Caso concreto.

Parte así la Sala del estudio de los requisitos de procedibilidad frente al caso planteado por la parte accionante, para lo cual se abordarán los mismos, como se indicó, de forma escalonada, por lo que al no superarse uno de ellos, se hace innecesario el estudio de los restantes, declarando improcedente la acción.

a). Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.

Para la Sala, en el presente caso se supera este requisito, dado que de acuerdo a lo expuesto por la parte actora se pretende definir si en la providencia dictada por el Juez natural, que decreto la medida de embargo sobre las cuentas bancarias de ahorros o corrientes de recursos propios de la demandada, existió un absoluto desconocimiento del precedente judicial y del procedimiento establecido para embargar unos recursos que tienen carácter de inembargables. Lo que en suma estaría vulnerando derechos constitucionales fundamentales como el debido proceso (art. 29 de la Constitución Política).

b). Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios de defensa judicial al alcance de la persona afectada.

² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-590 de 2005.

Al respecto, es pertinente mencionar que frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte Constitucional³ sostiene que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza ni oportuna ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la acción constitucional. Ello por cuanto que, a la luz de la jurisprudencia pertinente, los recursos judiciales ordinarios son verdaderas herramientas de protección de los derechos fundamentales, por lo que deben usarse oportunamente para garantizar su vigencia, so pena de convertir en improcedente el mecanismo subsidiario que ofrece el artículo 86 superior.

Así, mediante Sentencia T-1217 de 2003, la Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte explicó por qué es válido considerar improcedente la acción constitucional cuando quien la solicita a su favor lo hace para enmendar el descuido o el error de haber desperdiciado las oportunidades procesales que se le concedieron para defender sus derechos fundamentales.

“En primer lugar, para evitar que durante el curso de un proceso el juez de tutela se inmiscuya en la regulación de cuestiones que no le corresponden e invada con ello la esfera de la autonomía judicial; en segundo lugar, con el objeto de no alterar o sustituir de manera fraudulenta los mecanismos diseñados por el Legislador, característica que armoniza con la naturaleza subsidiaria y residual de la tutela; y en tercer lugar, busca que los interesados obren con diligencia en la gestión de sus intereses ante la administración de justicia, particularmente cuando lo hacen por intermedio de apoderado, asegurando con ello que la tutela no se utilice para enmendar yerros o descuidos, recuperar oportunidades vencidas o revivir términos fenecidos durante un proceso”.
(Sentencia T-1217 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas)

En el mismo sentido, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional señaló:

“Cuando se interpone una acción de tutela contra providencias judiciales, en consecuencia, el principio enunciado de subsidiariedad resulta ser una exigencia fundamental para la procedibilidad de la acción, en la medida en que es necesario que quien alega la vulneración haya agotado los medios de defensa disponibles por la legislación, para lograr la protección de sus derechos⁴. La razón de ser de esta exigencia, es la de confirmar que una acción subsidiaria como la tutela, no pueda ser considerada como una instancia más en el tránsito jurisdiccional, ni tampoco como un camino extraordinario para solucionar las eventuales falencias de los procesos ordinarios o contenciosos. Menos aún cuando es en estas jurisdicciones en donde se encuentran previstos los mecanismos propios para conjurar los posibles inconvenientes que se susciten para las partes durante los trámites procesales. Al respecto esta Corporación ha señalado que la jurisdicción ordinaria y contenciosa, es “sede por antonomasia del ejercicio dialéctico entre las diversas posiciones de las partes”⁵ de manera tal que recursos como la apelación o el de la casación, permiten precisamente el control efectivo de la legalidad, la racionalidad y la uniformidad de las decisiones, bajo la función supervisora y de garantía del juez superior. De allí que la exigencia del agotamiento efectivo de los recursos correspondientes, como expresión

³ Sentencia T-220 de 2005.

⁴ Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-441 de 2003 y T-742 de 2002, entre otras.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2004. M.P. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.

de la subsidiariedad de la acción de tutela frente a los mecanismos ordinarios de defensa judicial, se haga evidente.” (Sentencia T-698 de 2004 M.P. Dr. Rodrigo Uprimny Yepes) (Subrayas fuera del original)

Y en otra providencia, cuando se analizó el caso de una peticionaria que no había agotado los recursos legales para impugnar la decisión que pretendió atacar por vía de tutela, la Sala Segunda de Revisión de tutelas dijo:

“En consecuencia, no ha habido violación del debido proceso en este caso, ni hay prueba en este sentido en el expediente. Además, la demandante siempre tuvo la oportunidad de impugnar las decisiones que se proferieron en las distintas etapas de los procesos. Si no lo hizo, no puede pretender que, a través de la acción de tutela, se revivan etapas de procesos ya concluidos, etapas que, por su propia decisión o negligencia en comparecer, dejó pasar. Esta es la jurisprudencia consolidada de la Corte Constitucional respecto de los límites de la acción de tutela, para revivir términos o recursos procesales.” (Sentencia T-282 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

En este punto advierte esta Colegiatura, que en el presente caso no se cumple con el requisito en estudio, pues la entidad accionante tenía como mecanismo procesal para demostrar su inconformidad con la decisión que decretó la medida cautelar de embargo, el recurso de apelación, al cual no recurrió.

Pues bien, según el artículo 236 del CPACA el auto que decreta una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

Así mismo, en lo que tiene que ver con la procedencia del recurso de apelación en contra de los autos proferidos por los jueces administrativos, el artículo 243 del CPACA, establece de manera expresa y concreta, cuáles son aquellos susceptibles de dicho recurso. Al respecto el referido artículo señala:

“ARTÍCULO 243. APELACIÓN. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
- 9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

(...) PARÁGRAFO. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”

Revisando la foliatura del expediente contentivo del proceso ejecutivo radicado bajo el No. 20001-33-333-001-2012-00335-00, demandante FRANCISCA PORRAS OSPINO y Otros, contra el ESE HOSPITAL AGUSTÍN CODAZZI, traído a esta acción en calidad de prestado para que obre como prueba, no se encuentra prueba de que la parte actora haya interpuesto el recurso de apelación contra la mencionada providencia de fecha 4 de junio de 2019.

Por lo anterior, atendiendo a la jurisprudencia previamente citada, para la cual la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales se desvirtúa si el tutelante ha dejado de utilizar los recursos que le ofrece la vía ordinaria para la defensa de sus intereses, esta Sala considera que la demanda de la referencia no es procedente, por no haberse aprovechado la oportunidad de ejercer el recurso de apelación contra la decisión del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar.

Así entonces, se tienen las razones suficientes para declarar la improcedencia del amparo solicitado, sin necesidad de estudiar los demás requisitos de procedibilidad y mucho menos entrar al fondo de la situación planteada. Máxime cuando no se allegó prueba alguna que pudiera demostrar un perjuicio irremediable.

En consecuencia, la Sala declarará improcedente esta acción de tutela.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley,

FALLA

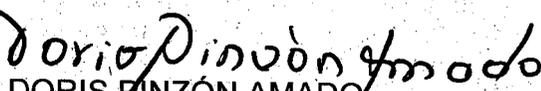
PRIMERO: Declárase improcedente la presente acción de tutela interpuesta por JULIO WILCHES MANJARREZ, actuando en calidad de Gerente y Representante Legal del Hospital Agustín Codazzi, contra el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

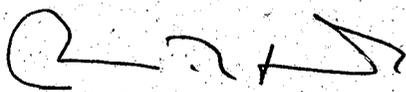
SEGUNDO: Devolver al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Valledupar el proceso ejecutivo con Radicación 2012-00335-00, que envió a este Tribunal en calidad de préstamo.

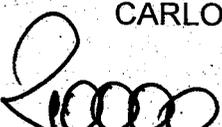
TERCERO: Si no fuere impugnado este fallo, envíese el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

CUARTO: Cópiese, notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 004.


DORIS PINZÓN AMADO
Magistrada


CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA
Magistrado


JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
Magistrado