

**RV: PROCESO EJECUTIVO RAD. 2017-00167 - RECURSO SE REPOSICION Y EN SUB. DE APELACION CONTRA AUTO QUE DECRETA LAS MEDIDAS CAUTELARES**

LEONARDO JOSE SANCHEZ MARTINEZ <leonardosanchezabogado@hotmail.com>

Jue 21/10/2021 3:04 PM

Para: Juzgado 11 Civil Circuito - Santander - Bucaramanga <j11ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: certifica@evlab.co <certifica@evlab.co>

Doctor

**LEONEL RICARDO GUARÍN PLATA**

**Juez Once Civil del Circuito de Bucaramanga**

[j11ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j11ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E. S. D.

**Asunto:** PROCESO EJECUTIVO  
**Demandante:** CLINICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S.  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE SALUD DE SANTANDER – SECRETARIA DE SALUD DE DEPARTAMENTAL  
**Radicado:** **2017-00167-00**

**Asunto:** **Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación contra el Auto que Decretó las Medidas Cautelares**

**LEONARDO JOSE SANCHEZ MARTINEZ**, abogado en ejercicio, mayor y domiciliado en la ciudad de Valledupar (Cesar), portador de la T.P. N° 212.303 del C.S de la J., e identificado con la C.C. N° 15.171.141 de Valledupar (Cesar), obrando en mi condición de apoderado judicial de **CLINICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S.**, por medio del presente memorial y dentro del término legal me permito interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION** contra el Auto de fecha 14 de octubre de 2021, mediante el cual se decretaron las medidas cautelares, para lo cual anexo en lo siguiente:

1. Archivo PDF correspondiente al memorial del Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación, en (8) folios.
2. Archivo PDF correspondiente a la Providencia 02 junio de 2021, proferida por Tribunal Superior del Distrito de Valledupar, dentro del proceso ejecutivo de radicado 20001-31-05-004-2017-00031-01, en (15) folios.

Del Señor Juez,

**LEONARDO JOSE SANCHEZ MARTINEZ**

C.C. N° 15.171.141 de Valledupar (Cesar)

TP. 212303 del C.S.J.



Leonardo José Sánchez Martínez

Esp. Derecho Laboral y SS  
Esp. Derecho Médico  
Universidad Externado de Colombia  
Asesoría Jurídica Legal

Doctor

**LEONEL RICARDO GUARÍN PLATA**

**Juez Once Civil del Circuito de Bucaramanga**

[j11ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:j11ccbuc@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E. S. D.

**Asunto:** PROCESO EJECUTIVO  
**Demandante:** CLINICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S.  
**Demandado:** DEPARTAMENTO DE SALUD DE SANTANDER – SECRETARIA DE SALUD DE DEPARTAMENTAL  
**Radicado:** 2017-00167-00  
**Asunto:** **Recurso de Reposición y en Subsidio de Apelación contra el Auto que Decretó las Medidas Cautelares**

**LEONARDO JOSE SANCHEZ MARTINEZ**, abogado en ejercicio, mayor y domiciliado en la ciudad de Valledupar (Cesar), portador de la T.P. N° 212.303 del C.S de la J., e identificado con la C.C. N° 15.171.141 de Valledupar (Cesar), obrando en mi condición de apoderado judicial de **CLINICA SAN JUAN BAUTISTA S.A.S.**, por medio del presente memorial y dentro del término legal me permito interponer **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACION** contra el Auto de fecha 14 de octubre de 2021, mediante el cual se decretaron las medidas cautelares, basado en lo siguiente:

1. El despacho mediante el auto objeto del presente recurso ordenó decretar el EMBARGO Y RETENCIÓN en el porcentaje legal de los dineros que posean la entidad demandada DEPARTAMENTO DE SANTANDER, NIT. 890.201.235-6, en cuentas de ahorro, corrientes, depósitos a término, y los encargos fiduciarios o fiducias y los rendimientos de estos, que se encuentren en las diferentes entidades financieras.
2. En el referido auto, el despacho advierte que la medida cautelar no debe recaer sobre recursos que sean para la atención en salud del régimen contributivo o del régimen subsidiado, los bienes, las rentas, y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y los recursos de la seguridad social (Art. 594-1 del C. G. del P., Decreto 1101 de 2007, art. 6 de la ley 179 de 1994, art. 19 del Decreto 111 de 1996), los recursos del RÉGIMEN SUBSIDIADO (Art. 275 de la ley 1450 de 2011 y art. 8 del Decreto 050 de 2003) o recursos que tengan el carácter de parafiscales de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencia SU-480/97, dada su INEMBARGABILIDAD. En caso de tratarse de recursos inembargables absténgase de aplicar la presente medida y sírvase comunicar esta circunstancia de manera inmediata al juzgado.
3. Los recursos que se cobraron mediante los títulos base del presente proceso ejecutivo corresponden a servicios de salud prestados a la población pobre no asegurada a cargo del Departamento de Santander y la Secretaria de Salud del Santander.
4. Por tal razón, las medidas cautelares, se solicitaron con la salvedad de que fuera ordenada su aplicación sobre recursos propios, o si fueren insuficientes, sobre recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, si estos no fueren suficientes o no existieren, se solicitó entonces, se aplicará sobre los recursos

Celular: 315 624 0884

Email: [leonardosanchezabogado@hotmail.com](mailto:leonardosanchezabogado@hotmail.com)

Valledupar - Cesar



destinados al sector salud, por encontrarse este asunto inmerso en las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de salud

5. Sin embargo, el despacho no se pronunció respecto esta solicitud contenida en el escrito de medidas cautelares, pese a que se fundamentó su solicitud en abundante fundamento legal y jurisprudencial.
6. En reciente pronunciamiento del 2 de junio de 2021, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, Sala Civil, Familia, Laboral con ponencia del Magistrado OSCAR MARINO HOYOS GONZALEZ, resolvió recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la ejecutada DEPARTAMENTO DE SANTANDER contra auto de 27 de febrero de 2017 del juzgado 4 Laboral del Circuito de Valledupar, que decreto medidas cautelares ordenadas sobre recursos de la salud, confirmando el auto proferido, argumentando que el principio de inembargabilidad no es absoluto siendo viable mantener la cautela de embargo contra el presupuesto público, cuando los títulos que se cobran emanan de la actividad de salud.

En dicho fallo, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar señala que "No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha denotado el carácter relativo de este principio por cuanto ha señalado que: *"la jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores propios y derechos reconocidos en la carta política. En esa medida, la facultad del legislador también debe ejercerse desde los límites trazados desde la propia constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros"*<sup>1</sup>.

*Dichos límites constitucionales se traducen en 3 excepciones al principio de inembargabilidad que se indicaron en la sentencia transcrita - reiterada en la sentencia C- 543 de 2013-, en donde igualmente dispuso lo siguiente:*

"4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. (...)

**4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado** que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente:

"Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008, Mg. Ponente. Clara Inés Vargas Hernández.



procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”.

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial<sup>[49]</sup>. Dijo entonces:

“Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos **o que se originan en las operaciones contractuales de la administración**. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.”<sup>2</sup> (Negrillas del Despacho)

Adicional a lo anterior, el alto Tribunal en reciente providencia, al referirse a la sentencia C- 543 de 2013, explicó:

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

“(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”<sup>3</sup> (...) (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo del canon 594<sup>4</sup>, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

<sup>4</sup> “Párrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. (...) Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar. (...) En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas solamente se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.



*“No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)”<sup>5</sup> (subraya fuera de texto). (...)*

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, sostuvo:

(...)

*Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar (...)*

***“En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia (...)***

*“Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: ‘(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...). [P]odrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)’.*

**Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.**

Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones. (...)

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar “(...) *medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (...)*” estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, **se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las**

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013



**mencionadas providencias, sino de los “títulos legalmente válidos” a cargo del Estado.**

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación “(...) *con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)*”<sup>6</sup>.

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

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, **posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen “(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)”<sup>7</sup>, lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.** (...)

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C- 566 de 2003, donde expuso:

“(...) “Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión ‘estos recursos no pueden ser sujetos de embargo’ contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones (...)” (subraya fuera de texto).” (Negrillas de este Despacho).

...(...)

No obstante lo anterior, se tiene que si bien la medida cautelar decretada al interior del trámite recayó sobre bienes, rentas y recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento de Santander, también lo es que las obligaciones aquí reclamadas, como ya quedó establecido, tuvieron como fuente la actividad de salud tal como se describe en las facturas objeto de recaudo y que no son refutadas por la ejecutada, pues por el contrario asegura que “el DEPARTAMENTO DE SANTANDER NO está desconociendo el derecho contenido en una Facturación”, por lo que se reitera, el principio de inembargabilidad no es absoluto, siendo viable mantener la cautela de embargo contra el presupuesto público, entre otras, cuando los títulos emanan de la actividad de salud, tal y como ocurre en el presente caso, y por ende se encuentra dentro de la excepciones al principio de inembargabilidad, por lo cual habrá de confirmarse la decisión adoptada en primera instancia, lo que implica, mantener el decreto de dicha cautela”. (Resaltado fuera del texto).

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013



*Como fundamento a este recurso también traemos a colación el fallo de la Corte Suprema de Justicia, sobre el tema que nos ocupa, STC7397-2018 - Radicación No. 11001-02-03-000-2018-00908-00, del siete (7) de junio de dos mil dieciocho (2018), donde ratificó el pronunciamiento realizado el veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015), AP4267-2015, Radicación N° 44031 (Aprobado Acta No.259), Magistrado ponente Dr. JOSÉ LEONIDAS BUSTOS MARTÍNEZ, manifestando:*

*“..(..)...*

*Si bien es cierto en la providencia C-539 de 2010 la Corte Constitucional indicó haber condicionado en la sentencia C-1154 de 2008 la exigibilidad del artículo 21 del Decreto 028 de 2008 sólo al pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia, también en la misma dispuso “estarse a lo resuelto en la sentencia C-1154 de 2008”, de cuyo contenido no se advierte que se hubiesen retirado las excepciones al principio de inembargabilidad señaladas en las sentencias C-732 de 2002 y C-566 de 2003; todo lo contrario, veamos:*

*Destacó la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, que la jurisprudencia para entonces había dejado claro que el principio de inembargabilidad no era absoluto, sino debía conciliarse con los demás valores, principios y derechos reconocidos en la Carta Política.*

*Explicó que “la facultad del Legislador también debe ejercerse dentro de los límites trazados desde la propia Constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”.*

*Que si bien la “regla general” adoptada por el legislador era la “inembargabilidad” de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, recordó que la jurisprudencia fijó algunas excepciones para cumplir con el deber estatal de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.*

*La primera de estas excepciones tenía que ver con la necesidad de satisfacer créditos u obligaciones de origen laboral con miras a efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas<sup>8</sup>; la segunda, hacía relación a la importancia del oportuno pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias<sup>9</sup>; y la tercera excepción se daba en el caso en que existieran títulos emanados del Estado que reconocieran una obligación clara, expresa y exigible<sup>10</sup>.*

<sup>8</sup> La providencia recordó que esta excepción había sido establecida mediante la Sentencia C-546 de 1992, criterio luego reiterado en las sentencias C-013 de 1993, C-017 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994, C-263 de 1994, T-025 de 1995, T-262 de 1997, C-354 de 1997, C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566 de 2003, C-1064 de 2003 y T-1195 de 2004.

<sup>9</sup> Recordó que esta excepción había sido establecida por la Corte Constitucional en la sentencia C-354 de 1997, donde declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación), “bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”. Señaló también la providencia que se viene reseñando, que esta postura jurisprudencial también fue reiterada en las sentencias C-402 de 1997, T-531 de 1999, T-539 de 2002, C-793 de 2002 y C-192 de 2005, entre otras.

<sup>10</sup> Indicó que esta excepción había sido establecida jurisprudencialmente en la Sentencia C-103 de 1994, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Agregó que esta posición jurisprudencial había sido precisada en la Sentencia C-354 de 1997, en donde se había explicado que la excepción a la inembargabilidad, en caso de existir títulos ejecutivos emanados del Estado, se explicaba “en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial”.



*Siguiendo esta línea argumentativa, consideró “que el principio de inembargabilidad de recursos del SGP tampoco es absoluto, pues debe conciliarse con los demás derechos y principios reconocidos en la Constitución”; premisa a partir de la cual indicó 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)”.*

*52. De otra parte, ciertamente la sentencia C-1154 de 2008, como lo indicó el apelante, señaló que el Acto Legislativo 4 de 2007 da cuenta de “una mayor preocupación del constituyente por asegurar el destino social y la inversión efectiva de esos recursos”, lo cual supone fortalecer el “principio de inembargabilidad” de los recursos del SGP.*

*Sin embargo, aquella premisa también propende por la conservación de alguna de sus excepciones, cual es “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)”; pues en esta hipótesis con la medida cautelar se garantiza el pago efectivo del servicio para el cual fueron dispuestos los recursos.*

*...(…)...” (Negrillas fuera del texto).*

*La Corte Constitucional en los diferentes pronunciamientos ha dejado claro que el principio de inembargabilidad sobre los recursos del SGP no es absoluto, y le son aplicables las reglas de excepción siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (negrillas nuestras).*

*En virtud del precedente jurisprudencial citado, podemos concluir que el caso que nos ocupa, se encuadra en algunas de las excepciones aplicables al principio de inembargabilidad de los recursos públicos del Presupuesto General de la Nación, así:*

- (i) cuando se trate de créditos laborales, cuya satisfacción se hace necesaria para realizar el principio de dignidad humana y efectivizar el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas;*
- (ii) cuando se trate de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas decisiones judiciales;*
- (iii) Cuando se trate de títulos que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible;*
- (iv) A las anteriores excepciones, también se le suman las aplicables al Sistema General de Participaciones (SGP), siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico): para la presente litis, procede el embargo de los recursos de la salud, puesto que las obligaciones reclamadas se desprenden de la prestación de servicios de Salud.*

*En conclusión, el criterio establecido por la jurisprudencia Constitucional sobre las excepciones al principio de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se ha sostenido en distintas oportunidades en que el tema ha sido analizado por la Corte Constitucional, esto es, cuando se han censurado disposiciones de la ley orgánica de presupuesto, en la leyes anuales de presupuesto, en el Código de Procedimiento Civil, en el Código Contencioso Administrativo y en la ley orgánica*



Leonardo José Sánchez Martínez

Esp. Derecho Laboral y SS  
Esp. Derecho Médico  
Universidad Externado de Colombia  
Asesoría Jurídica Legal

*en materia de recursos y competencias. En cada una de estas ocasiones, ha expresado la Corte que, si una norma o parte de ella obstaculiza la realización de la efectividad del contenido esencial de los derechos supra legales, cuando el principio de inembargabilidad se extiende con carácter absoluto, la disposición debe declararse inexecutable o executable condicionada.*

*Para terminar, al ser las obligaciones que dan origen a la medida cautelar en discusión, producto de la prestación de los servicios de salud a los pacientes remitidos por el Centro Regulador de Urgencias CRUE de la SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER con cargo al subsidio a la oferta y teniendo en cuenta el precedente Constitucional donde se establece que el principio de inembargabilidad no es absoluto, **procede el embargo de los dineros que estén destinados a la prestación del servicio de Salud, por tal razón las medidas deben ser decretadas con la salvedad de ser aplicadas sobre los recursos con destinación específica para la salud.***

### **PETICION**

*De acuerdo a lo expuesto, Respetuosamente le solicito a su Señoría reponer auto de fecha 14 octubre de 2021, procediendo a pronunciarse sobre la solicitud de medidas cautelares con aplicación de la excepción de inembargabilidad; ordenando a los destinatarios de la orden de embargo **aplicarla sobre los recursos propios, sino existen o fueren insuficientes, sobre recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, si estos no fueren suficientes o no existieren, entonces, se aplicará sobre los recursos destinados al sector salud, por encontrarse este asunto inmerso en las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos de salud.***

### **ANEXO**

*Providencia 02 junio de 2021, proferida por Tribunal Superior del Distrito de Valledupar, dentro del proceso ejecutivo de radicado 20001-31-05-004-2017-00031-01.*

Del Señor Juez,

**LEONARDO JOSE SANCHEZ MARTINEZ**

C.C. N° 15.171.141 de Valledupar (Cesar)

TP. 212303 del C.S.J.

Celular: 315 624 0884

Email: [leonardosanchezabogado@hotmail.com](mailto:leonardosanchezabogado@hotmail.com)

Valledupar - Cesar

**PROCESO:**  
**DEMANDANTE:**  
**DEMANDADO:**  
**RADICACIÓN:**

**EJECUTIVO**  
**CLINICA MEDICOS LTDA**  
**DEPARTAMENTO DE SANTANDER**  
**20001-31-05-004-2017-00031-01**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE  
VALLEDUPAR  
SALA CIVIL FAMILIA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR MARINO HOYOS GONZALEZ**

Valledupar, dos (2) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Procede el Tribunal en sala unitaria a resolver el recurso de apelación propuesto en término por el apoderado judicial de la parte demandada DEPARTAMENTO DE SANTANDER contra el auto del 27 de febrero de 2017, emitido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Valledupar, dentro del proceso ejecutivo iniciado por la entidad CLINICA MEDICOS LTDA en contra de dicho ente territorial, por medio del cual se decretan medidas cautelares en contra del recurrente.

**ANTECEDENTES**

Actuando por conducto de apoderado judicial la CLINICA MEDICOS SA, formuló demanda ejecutiva laboral contra el DEPARTAMENTO DE SANTANDER y la SECRETARIA DE SALUD DE SANTANDER, mediante la cual pretende que se libere mandamiento de pago a su favor, por la suma de \$150.751.185 contenidas en los títulos ejecutivos complejos allegados, por concepto de prestación de los servicios de salud proporcionados por la demandante a las demandadas, más los intereses corrientes y moratorios sobre dicha suma, además que se condene a la parte demandada a pagar las costas procesales.

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

Como hechos fundamento de sus pretensiones, señala que las pasivas le están adeudado a la CLINICA MEDICOS SA la suma de \$150.751.185 por concepto de cartera general por la atención de los pacientes remitidos por el Centro Regular de Urgencias "CRUE" de la Secretaría de salud de Santander, con cargo al subsidio a la oferta, sumas que se desprenden de la prestación de los servicios de salud en la modalidad de evento, en razón a lo cual generaron las siguientes facturas de venta:

<b>CANT.</b>	<b>No FACTURA</b>	<b>FECHA RAD</b>	<b>VALOR</b>
1	CM0000086589	08/10/2014	52.500
2	CM0000090961	25/09/2014	996.310
3	CM0000093357	24/10/2014	53.402.061
4	CM0000097430	11/12/2014	1.866.408
5	CM0000098027	11/12/2014	2.515.900
6	CM0000098865	11/12/2014	5.054.639
7	CM0000099693	11/12/2014	26.835.618
8	CM0000103108	10/02/2015	122.300
9	CM0000104333	10/02/2015	197.600
10	CM0000118082	09/06/2015	64.300
11	CM0000122084	21/07/2015	2.413.509
12	CM0000134439	18/11/2015	87.384
13	CM0000139193	10/11/2016	2.166.323
14	CM0000139986	10/11/2016	2.055.229
15	CM0000144846	04/02/2016	3.671.902
16	CM0000145127	04/02/2016	10.216.462
17	CM0000153199	20/05/2016	1.685.340
18	CM0000161633	23/05/2016	350.500
19	CM0000171037	01/08/2016	676.991
20	CM0000174581	26/08/2016	8.278.611
21	CM0000174674	26/08/2016	111.400
22	CM0000174755	26/08/2016	132.668
23	CM0000182043	28/10/2016	27.797.230
<b>TOTAL</b>			<b>150.751.185</b>

Refiere que dichas facturas acompañadas de los anexos técnicos correspondientes, historia clínica del paciente y autorizaciones de servicios impartidas, fueron recibidas oportunamente por las demandadas, las cuales conforman el título ejecutivo complejo que reúne los requisitos de ser claros, expesos y exigibles, facturas que no han sido canceladas a pesar de los requerimientos que hizo a las pasivas, y al

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

no haberse pactado intereses de mora, se han de aplicar los que decreta la Superintendencia Financiera.

A continuación, el juzgado procede mediante auto del 13 de febrero de 2017<sup>1</sup> a librar mandamiento por las sumas solicitadas y a su vez decretó las medidas cautelares de embargo y retención de los dineros que posea y llegue a tener las entidades ejecutadas en las cuentas de ahorro y corrientes, así como en depósitos a términos, en las entidades financieras que procedió a relacionar.

### **AUTO RECURRIDO**

El juzgado mediante providencia del 27 de febrero de 2017, procede a ordenar a todos los bancos a los cuales se les comunicó la cautela, dar inmediata aplicación a la misma *"debiendo aplicarla primeramente sobre los recursos propios, si no existen o fueren insuficientes, sobre recursos destinados al pago de sentencias y conciliaciones, si estos no fueren suficientes o no existieren, entonces se aplicará sobre los recursos destinados al sector salud, por encontrarse este asunto inmerso en las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos del sector salud, al tratarse de cobros de servicios de salud prestados a los afiliados de la EPS ejecutada (...)."*

### **EL RECURSO DE APELACIÓN**

Una vez notificada y por estar en desacuerdo con la decisión tomada, la demandada DEPARTAMENTO DE SANTANDER, procede a presentar varias solicitudes, entre ellas, la reposición y en subsidio el de apelación contra el auto del 27 de febrero de 2017, en lo que respecta al decreto de las medidas cautelares, para que en su lugar se abstenga de decretarlas, por cuanto recae sobre bienes, rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la entidad territorial, los

---

<sup>1</sup> Fl. 778- 780. C. 1

**PROCESO:**  
**DEMANDANTE:**  
**DEMANDADO:**  
**RADICACIÓN:**

*EJECUTIVO  
CLINICA MEDICOS LTDA  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
20001-31-05-004-2017-00031-01*

cuales en su sentir, son inembargables de conformidad a lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 594 del CGP, y los artículos 6 y 55 de la Ley 179 de 1994 compilado en el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, en concordancia con el artículo 94 de la Ley 38 de 1989 y artículo 63 de la Constitución Política.

Como fundamento de su recurso trae a colación providencia de la Corte Constitucional del año 1992, así como el concepto del 30 de junio de 2015 emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de los cuales resalta que imponen la inembargabilidad de los recursos de entidades territoriales.

A continuación, procede a desglosar los ingresos que hacen parte de las rentas y recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento de Santander, y el manejo que se les debe dar a ellos de conformidad con el artículo 5 del Decreto liquidatorio 0333 de Diciembre de 2016; de igual manera trae a colación los lineamientos dados por la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURIDICA DEL ESTADO, en lo que respecta a la aplicación del artículo 594 del CGP, y la circular externa N. 0031 del 22 de agosto de 2016 expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia. Adicionalmente señala que las medidas cautelares son de aplicación restrictiva, no admiten interpretación alguna, por lo cual, al haberse decretado en el auto recurrido, medidas cautelares sobre recursos depositados en negocios bancarios, comerciales o de índole crediticio que se encuentren en entidades financieras en las sucursales de Valledupar y Bogotá, no se debieron tomar nota de las medidas, por cuanto es inexistente un vínculo con los bancos en dichas sucursales.

Así mismo se duele que en el auto objeto de recurso, omitió el juez la advertencia legal sobre la no aplicación de la medida cautelar sobre bienes que tengan la calidad de inembargables consagrada en el parágrafo del artículo 594 del CGP, no obstante haberse allegado

**PROCESO:**  
**DEMANDANTE:**  
**DEMANDADO:**  
**RADICACIÓN:**

*EJECUTIVO  
CLINICA MEDICOS LTDA  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
20001-31-05-004-2017-00031-01*

certificación emitida por la Directora Técnica de la tesorería del Departamento de Santander, en donde se informa la calidad de bienes inembargables de todos los recursos depositados en las diferentes entidades financieras inspeccionadas, vigiladas y de control de la Superintendencia Financiera de Colombia, documento que es público y auténtico, por lo cual se ha de tener en cuenta por tratarse de un medio probatorio idóneo para el proceso, más aún cuando los ingresos, recursos y rentas incorporados al Presupuesto General, están dirigidos a la financiación directa del Plan de Desarrollo del Cuatrienio "SANTANDER NOS UNE" 2016-2019, el cual tiene como única finalidad el cumplimiento del servicio público, por lo cual insiste en indicar que se trata de bienes inembargables.

A continuación, el 09 de mayo de 2017, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Valledupar, procede a declarar su falta de competencia para seguir conociendo del presente proceso, por lo cual ordenó su envío a la oficina judicial para ser repartido a los Juzgados Civiles del Circuito, siendo avocado su conocimiento por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Valledupar, mediante auto del 16 de febrero de 2018<sup>2</sup>.

Seguidamente el juzgado procede mediante auto del 09 de octubre de 2018, a despachar desfavorablemente el recurso interpuesto, al concluir que si bien es cierto los recursos públicos que financian la salud son inembargables, también lo es que cuando esos dineros son perseguidos para cubrir obligaciones provenientes de la prestación de servicios de salud, es totalmente admisible que sobre los mismos recaigan medidas cautelares por cuanto no cambiarían la destinación específica de los mismos, y si voluntariamente el deudor no ha cancelado las obligaciones, se abre la puerta del medio coercitivo para obtener la satisfacción de aquella obligación.

---

<sup>2</sup> Fl. 966. C. 1

**PROCESO:**  
**DEMANDANTE:**  
**DEMANDADO:**  
**RADICACIÓN:**

*EJECUTIVO  
CLINICA MEDICOS LTDA  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
20001-31-05-004-2017-00031-01*

Seguidamente la parte demandada DEPARTAMENTO DE SANTANDER procede a sustentar el recurso de apelación para lo cual insiste en señalar la improcedencia de la medida cautelar decretada, por caer sobre bienes que ostentan el carácter de inembargable y como fundamento trae a colación el parágrafo del artículo 594 del CGP, así como la circular 065 de 2018 emitida por la Superintendencia Financiera, y circular No. 014 de junio de 2018 de la Procuraduría General de la Nación, éste último del cual recalca que en su artículo 3 exhorta a los jueces para que se abstengan de ordenar o decretar embargos sobre los recursos del sistema general de seguridad social en salud, por cuanto no solo se está afectando gravemente el patrimonio público y el orden social del Estado, si no también la prestación del servicio público de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para los habitantes beneficiarios a cargo de la entidad territorial.

Además, resalta que, como soporte a los argumentos expuestos en el recurso interpuesto, allega certificado de inembargabilidad que goza de presunción de autenticidad de conformidad con el artículo 244 del CGP, y señala que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER no está desconociendo el derecho contenido en una facturación, pero que se deben tener en cuenta la concurrencia de intereses y derechos, precaviendo un posible daño fiscal, sumado a que el artículo 356 y 357 de la Constitución Política consagró que los recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad entre otros, al servicio de salud, para lo cual trae a colación la normativa y jurisprudencia al respecto.

Asevera que, en gracia de discusión, si se partiera del hecho que el principio de inembargabilidad no tiene calidad de absoluto, es la misma ley la que así lo debe determinar pues es su fuente principal y primaria, no siendo posible su interpretación de manera extensiva a través de los criterios auxiliares como la jurisprudencia, más aún cuando

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

la norma que consagra tal inembargabilidad, no ha sido objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional. Luego hace referencia a un sin número de sentencias de Constitucionalidad para concluir que en el caso bajo estudio existe un conflicto entre dos valores, pero que la misma ley le otorga un primer lugar como derecho con destino social, a los recursos del sistema de seguridad social cuya finalidad es la protección a la vida y salud a la población menos favorecida y que tienen acceso por el régimen subsidiado, en razón a todo lo cual solicita que sea revocada la decisión de primera instancia y en su lugar se profiera providencia mediante la cual se abstenga de decretar la medida cautelar y se ordene la entrega de los títulos judiciales por haber recaído sobre bienes inembargables.

### CONSIDERACIONES DE LA SALA

Atendiendo al objeto del recurso, como primera medida se ha de indicar que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos tiene génesis en el artículo 63 constitucional que señala: *“los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*. Sumado se encuentra la disposición contenida en el artículo 594 del C.G.P., en el que se indicó:

**“ARTÍCULO 594. BIENES INEMBARGABLES.** Además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar:

1. Los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social. (...)

**PARÁGRAFO.** Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. (...)”

No obstante lo anterior, la Corte Constitucional ha denotado el carácter relativo de este principio por cuanto ha señalado que: *“la*

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

*jurisprudencia también ha dejado en claro que el principio de inembargabilidad no es absoluto, sino que por el contrario debe conciliarse con los demás valores propios y derechos reconocidos en la carta política. En esa medida, la facultad del legislador también debe ejercerse desde los límites trazados desde la propia constitución, como el reconocimiento de la dignidad humana, el principio de efectividad de los derechos, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y la necesidad de asegurar la vigencia de un orden justo, entre otros”<sup>3</sup>.*

Dichos límites constitucionales se traducen en 3 excepciones al principio de inembargabilidad que se indicaron en la sentencia transcrita - reiterada en la sentencia C- 543 de 2013-, en donde igualmente dispuso lo siguiente:

“4.3.- En este panorama, el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas reglas de excepción, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada. (...)

**4.3.3.- Finalmente, la tercera excepción a la cláusula de inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, se origina en los títulos emanados del Estado** que reconocen una obligación clara, expresa y exigible. En la Sentencia C-103 de 1994 la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de varias normas del Código de Procedimiento Civil relativas a la ejecución contra entidades de derecho público y la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación. Esta Corporación indicó lo siguiente:

“Cuando se trata de un acto administrativo definitivo que preste mérito ejecutivo, esto es, que reconozca una obligación expresa, clara y exigible, obligación que surja exclusivamente del mismo acto, será procedente la ejecución después de los diez y ocho (18) meses, con sujeción a las normas procesales correspondientes. Pero, expresamente, se aclara que la obligación debe resultar del título mismo, sin que sea posible completar el acto administrativo con interpretaciones legales que no surjan del mismo”.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2008, Mg. Ponente. Clara Inés Vargas Hernández.

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

En la Sentencia C-354 de 1997, la Corte aclaró que esta circunstancia se explica en atención a criterios de igualdad frente a las obligaciones emanadas de un fallo judicial<sup>[49]</sup>. Dijo entonces:

“Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos **o que se originan en las operaciones contractuales de la administración**. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley.

Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia.”<sup>4</sup> (Negrillas del Despacho)

Adicional a lo anterior, el alto Tribunal en reciente providencia, al referirse a la sentencia C- 543 de 2013, explicó:

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

“(iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)”<sup>5</sup> (...) (subraya fuera de texto).

Si bien las excepciones reseñadas continúan establecidas sólo en la jurisprudencia, se observa que la Codificación Procesal Civil atendió a la existencia de éstas y las incluyó en el citado párrafo del canon 594<sup>6</sup>, precepto sobre el cual la Corte Constitucional indicó:

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002

<sup>6</sup> “Párrafo. Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia. (...) Recibida una orden de embargo que afecte recursos de naturaleza inembargable, en la cual no se indicare el fundamento legal para la procedencia de la excepción, el destinatario de la orden de embargo, se podrá abstener de cumplir la orden judicial o administrativa, dada la naturaleza de inembargable de los recursos. En tal evento, la entidad destinataria de la medida, deberá informar al día hábil siguiente a la autoridad que decretó la medida, sobre el hecho del no acatamiento de la medida por cuanto dichos recursos ostentan la calidad de inembargables. La autoridad que decretó la medida deberá pronunciarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la comunicación, acerca de si procede alguna excepción legal a la regla de inembargabilidad. Si pasados tres (3) días hábiles el destinatario no se recibe oficio alguno, se entenderá revocada la medida cautelar. (...) En el evento de que la autoridad judicial o administrativa insista en la medida de embargo, la entidad destinataria cumplirá

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

“No se desprende que exista una autorización para incumplir órdenes de embargo ni tampoco que arbitrariamente se autorice a que la entidad encargada de ejecutar la medida de embargo pueda congelar los recursos. Al contrario, en esta norma se consagra expresamente la posibilidad de aplicar las excepciones al principio general de inembargabilidad de recursos públicos, sólo que ante la ausencia de fundamento legal, la entidad receptora de la medida entenderá que se revoca la misma si la autoridad que la decreta no explica el sustento del embargo sobre recursos inembargables. Pero si insiste, decretará el embargo y, si bien, procede el congelamiento de recursos, éstos son depositados en una cuenta especial con el reconocimiento de los respectivos intereses, y serán puestos a disposición del Juzgado una vez cobre ejecutoria la sentencia o si la providencia que pone fin al proceso así lo ordena (...)”<sup>7</sup> (subraya fuera de texto). (...)

Sin embargo, tal como arriba se esgrimió la inembargabilidad, se insiste, no es absoluta y permite excepciones.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-313 de 2014, al efectuar el control previo sobre el proyecto de la anotada Ley Estatutaria, sostuvo:

(....)

Con todo, encuentra la Corporación que la regla que estipula la inembargabilidad, eventualmente puede chocar con otros mandatos, por ello, tienen lugar las excepciones al momento de definirse en concreto la procedencia o improcedencia de la medida cautelar (...).

**“En este último sentido, advierte el Tribunal Constitucional que la aplicación del enunciado deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia (...)**

“Sin embargo, en la misma decisión se reconoce que la inembargabilidad no opera como una regla, sino como un principio y por ende no debe tener carácter absoluto. Observó la Sala: ‘(...) no pueden perderse de vista otros valores, principios y derechos constitucionales como la dignidad humana, el principio de seguridad jurídica, el derecho a la propiedad, el acceso a la justicia y el derecho al trabajo, entre otros. Es por ello que (la norma cuestionada) acepta la imposición de medidas cautelares, para lo cual advierte que las mismas se harán efectivas sobre ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales (...). [P]odrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica (...)”.

**Conforme a lo discurrido en precedencia, se concluye que los recursos del Sistema General de Participaciones destinados de manera específica para la salud no pueden ser, en principio, objeto de medidas cautelares; empero, se insiste, de presentarse las**

---

la orden, pero congelando los recursos en una cuenta especial que devengue intereses en las mismas condiciones de la cuenta o producto de la cual se produce el débito por cuenta del embargo. En todo caso, las sumas retenidas sólo se pondrán a disposición del juzgado, cuando cobre ejecutoria la sentencia o la providencia que le ponga fin al proceso que así lo ordene”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 2013

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

**excepciones jurisprudenciales reseñadas, es preciso efectuar su análisis para establecer la viabilidad de cautelar tales rubros.**

Por tanto, corresponde estudiar cada caso en particular para determinar la embargabilidad de los recursos con destinación específica, los cuales son objeto del Sistema General de Participaciones. (...)

En lo atinente a la segunda excepción, relativa a sufragar las condenas impuestas frente al Estado en fallos judiciales, se observa que desde la expedición del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, se estableció la necesidad de adoptar "(...) *medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos (...)*" estatales; norma declarada exequible condicionadamente por la sentencia C-354 de 1997, donde, entre otras cuestiones, **se dio paso a una tercera excepción, luego reconocida en la sentencia C-402 de 1997, permitiéndose el recaudo no sólo de las mencionadas providencias, sino de los "títulos legalmente válidos" a cargo del Estado.**

Para el cobro de esas dos últimas obligaciones, esa Corte, en ambos fallos de constitucionalidad, estableció la posibilidad de ejecutar a la Nación "(...) *con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos (...)*"<sup>8</sup>.

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

Ciertamente, para las deudas laborales ello fue determinado expresamente por la Corte Constitucional en la anotada sentencia C-1154 de 2008, **posibilidad igualmente avalada para atender las obligaciones derivadas de fallos judiciales y títulos; empero, únicamente, cuando aquéllos tienen "(...) como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) (...)"<sup>9</sup>, lo cual significa que esas acreencias deben estar relacionadas con la prestación de alguno de esos servicios, porque de lo contrario, no podrían usarse los dineros dirigidos a tales actividades para sufragarlas.** (...)

Las consideraciones transcritas hacen referencia a los dineros destinados a educación; no obstante, la Corte Constitucional extendió el criterio comentado a los demás sectores, tal como se extrae de la sentencia C-566 de 2003, donde expuso:

"(...) *Así las cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento*

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-354 de 1997

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-793 de 2002; criterio reiterado en sentencia C-543 de 2013

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

*que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, y, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones (...)*” (subraya fuera de texto).”<sup>10</sup> (Negrillas de este Despacho)

Bajo la línea jurisprudencial trazada, fuerza concluir que la norma de inembargabilidad planteada en el artículo 594 del C.G.P, no solo admite las excepciones que el propio legislador establezca, sino que, contrario a lo señalado por la entidad recurrente, debe tenerse en cuenta adicionalmente, las precisas excepciones desarrolladas por las altas Cortes y si bien es cierto la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 2013 se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma en mención, lo cierto es que decantó la posición reiterada de dicha Corporación sobre la materia y que se ha venido sosteniendo hasta la fecha, al definir y desarrollar un régimen de excepciones al principio de inembargabilidad de recursos del SGP, decisiones que han generado una línea jurisprudencial vinculante, la cual acoge este Tribunal.

En este orden de ideas resulta aplicable al caso de marras, la excepción de inembargabilidad, más aún cuando está de por medio el recaudo de una acreencia que fue producto de la provisión de consultas médicas, medicamentos, materiales e insumos, procedimientos diagnósticos, terapéuticos, quirúrgicos y no quirúrgicos, además de estancias, honorarios del profesional médico y traslado de pacientes, tal y como se encuentra relacionado en las facturas objeto de recaudo, por lo cual dicho crédito goza de protección especial, situación frente a la cual la aplicación directa de la prohibición de embargar recursos del Presupuesto General de la Nación, los tornaría inocuos.

---

<sup>10</sup> Sala de Casación Civil. Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC2450-2019 del 01 de marzo de 2019. Radicación n.º 11001-02-03-000-2019-00455-00. M.P Dr. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA.

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

Valga aclarar que, dentro del presente caso, se allegó junto con el recurso, certificación suscrita por la Directora Técnica de la Tesorería General del Departamento de Santander, en la cual señaló:

“Todos los recursos, Rentas y Recursos que son depositados o ingresados en Cuentas Corrientes y/o ahorros, CDTs, CDATS, Bonos, Títulos valores, Títulos de Capitalización o cualquier otro contrato bancario, bursátil o negocio jurídico celebrado por el DEPARTAMENTO DE SANTANDER con Entidades inspeccionadas, vigiladas y de control por la Superintendencia Financiera de Colombia, ostentan el carácter de Inembargabilidad, sin importar el origen y destinación en razón a que son Bienes, Rentas y Recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento para la Vigencia del Primero de Enero al 31 de Diciembre del año 2017, en consonancia a la Ordenanza No. 026 del 21 de Noviembre de 2016 y liquidado mediante Decreto No. 0333 del 09 de Diciembre de 2016.

Es así que las sumas de dinero que el DEPARTAMENTO DE SANTANDER posea en las Entidades inspeccionadas, vigiladas y de control por la Superintendencia Financiera de Colombia sin discriminación alguna su destinación u origen, son de naturaleza inembargables, de conformidad con el Numeral 1º del Artículo 594 del CGP, NORMA DE INTERES PUBLICO y que por remisión normativa es de aplicabilidad integral en la Jurisdicción Ordinaria Laboral, a partir del Primero de Enero de 2016.

En suma a las precitadas consideraciones, se expide el presente CERTIFICADO DE INEMBARGABILIDAD dentro de las facultades otorgadas por el Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales del DEPARTAMENTO DE SANTANDER, en desarrollo del Proceso Ejecutivo Laboral promovido ante el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Valledupar con Radicación: 20001-31-05-004-2017-00031-00 siendo la parte interviniente como DEMANDANTE: CLINICA MEDICOS SA y como DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE SANTANDER, son de naturaleza inembargables, de conformidad con el Numeral 1º del Artículo 594 del CGP. (...)<sup>11</sup>

No obstante lo anterior, se tiene que si bien la medida cautelar decretada al interior del trámite recayó sobre bienes, rentas y recursos incorporados al Presupuesto General del Departamento de Santander, también lo es que las obligaciones aquí reclamadas, como ya quedo establecido, tuvieron como fuente la actividad de salud tal como se describe en las facturas objeto de recaudo y que no son refutadas por la ejecutada, pues por el contrario asegura que “el DEPARTAMENTO DE SANTANDER NO está desconociendo el derecho contenido en una

---

<sup>11</sup> FI. 932-934. C. 1.

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

Facturación"<sup>12</sup>, por lo que se reitera, el principio de inembargabilidad no es absoluto, siendo viable mantener la cautela de embargo contra el presupuesto público, entre otras, cuando los títulos emanan de la actividad de salud, tal y como ocurre en el presente caso, y por ende se encuentra dentro de la excepciones al principio de inembargabilidad, por lo cual habrá de confirmarse la decisión adoptada en primera instancia, lo que implica, mantener el decreto de dicha cautela.

En razón a lo anterior, ha de confirmarse la decisión tomada en primera instancia, mediante auto del 27 de febrero de 2017, por lo cual, al despacharse desfavorablemente la apelación, se condenará en costas a la demandada DEPARTAMENTO DE SANTANDER, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del numeral 1 del artículo 365 del C.G.P. En esta instancia se señalan como agencias en derecho la suma de \$ 400.000 cargo del demandado vencido.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, SALA UNITARIA CIVIL – FAMILIA - LABORAL,**

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto proferido el veintisiete (27) de febrero de dos mil diecisiete (2017), por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Valledupar.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas al recurrente DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Como agencias en derecho se fija la suma de \$ 400.000. La liquidación de costas se efectuará de manera concentrada por el juzgado de primera instancia en atención a lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

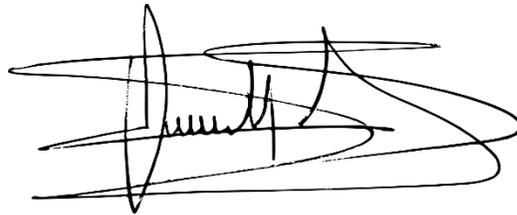
---

<sup>12</sup> FI. 1025. C. 1

**PROCESO:** EJECUTIVO  
**DEMANDANTE:** CLINICA MEDICOS LTDA  
**DEMANDADO:** DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
**RADICACIÓN:** 20001-31-05-004-2017-00031-01

**TERCERO:** Ejecutoriado el presente auto devuélvase la encuadernación al Juzgado de origen para lo de su cargo.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.**

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and strokes, positioned above the printed name and title.

**ÓSCAR MARINO HOYOS GONZÁLEZ**  
MAGISTRADO