



**TRIBUNAL SUPERIOR DE BUCARAMANGA  
SALA CIVIL-FAMILIA**

Magistrada Sustanciadora: Maria Clara Ocampo Correa

Bucaramanga, once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Proceso: Ejecutivo singular del Q-Salud S.A.S contra el Departamento de Santander

Radicado: 68001-31-03-011-2019-00071-01

Radicado interno: 2020-468

Para confirmar el auto del 14 de mayo de 2019, proferido por el Juzgado Once Civil del Circuito de esta urbe en el proceso de la referencia, que decretó unas cautelas; bastan las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

Por sabido se tiene que las medidas cautelares están configuradas para asegurar el cabal cumplimiento de las decisiones que se adopten en el proceso, principalmente, en la providencia que resuelva las pretensiones impetradas. El concepto doctrinario más autorizado en materia procesal enseña que su finalidad es la de evitar "*aquellas alteraciones en el equilibrio inicial de las partes que pueden derivar de la duración del proceso*"<sup>1</sup>.

El artículo 63 de la Constitución Política prescribe, entre otras cosas, que la ley determinará los bienes inembargables, y el artículo 594 del Código General del Proceso, luego de enlistar aquellos, impone el deber a los funcionarios judiciales o administrativos, de abstenerse de decretar órdenes de embargo sobre recursos de este jaez; advirtiendo, eso sí, que en el evento en que por

---

<sup>1</sup> CARNELUTTI, Franceso. Derecho y proceso. Buenos Aires, E.J.E.A., 1971, pág. 415.



ley fuere procedente la cautela, pese a la naturaleza de los bienes, deberán invocar en la orden el fundamento legal para su procedencia.

Cierto es que, por regla general, los bienes, recursos y rentas incorporados al presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general de participación, las regalías y recursos de la seguridad social son inembargables; así lo dispuso el legislador en el numeral 1° del artículo 594. Empero, tal principio no es absoluto, por cuanto admite algunas excepciones, en lo medular, y para lo que acá interesa, cuando se están ejecutando obligaciones que se derivan de la prestación de servicios de salud.

Así lo ha dispuesto la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, cuando en sede de tutela<sup>2</sup> ha establecido que tanto los tribunales como los jueces deben analizar cada caso en concreto, pues, *per se*, estos recursos no son inembargables. Precisamente, cuando se trata de un juicio coercitivo para cobrar obligaciones contraídas por la ejecutada, originadas en la prestación del servicio de salud, se abre paso la cautela.

Empero, dicha excepción no puede analizarse de forma aislada sino en conjunto con la línea jurisprudencial desarrollada<sup>3</sup>; al respecto, huelga trasuntar el estudio realizado por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en el auto AP4267 de 2015, decisión que fue citada por la Sala Civil de la misma Corporación en sentencia STC7397 de 2018:

*“Ciertamente así lo consideró la Corte Constitucional en sentencias C-793 de 2002, C-563 de 2003 y C-1154 de 2008.*

*Mediante la primera de las providencias mencionadas fue declarado exequible el aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715 de 2001, en el entendido de que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale*

<sup>2</sup> Sentencias STC2705-2019, STC 14198-2019, STC 245-2020, STC 34420-2020, STC 1339-2021 entre otras.

<sup>3</sup> C-546 de 1992, C-013, C-017, C-107, C-337, C-555 de 1993, C-103 y C-263 de 1994, C-354 y C-402 de 1997, T-531 de 1999, C-427 de 2002, T-539 de 2002, C-793 de 2002, C-566, C-871 y C-1064 de 2003, C-192 de 2005, C-1154 de 2008 y C-539 de 2010.



la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles es posible adelantar su 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del sistema general de participaciones.**

(...)

En la segunda sentencia –la C-563 de 2003-, fue declarada exequible la expresión "estos recursos no pueden ser sujetos de embargo", contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, condicionado a 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 la ejecución con embargo, en primer lugar, 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 afectados con embargo los recursos de las demás participaciones.**

(...)

En la tercera decisión -C-1154 de 2008- la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 21 del Decreto 28 de 2008, en el entendido de que el pago de las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia debe efectuarse en el plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la misma, **y que si los recursos correspondientes a los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no son suficientes para el pago de las citadas obligaciones, deberá**



**acudirse a los recursos de destinación específica** (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En esa misma línea, en la sentencia C-543 de 2013, la Corte Constitucional puntualizó que la aludida excepción frente a los recursos pertenecientes al SGP, consistente en asegurar el pago de las acreencias que tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos rubros, se trata de una salvedad independiente a las otras tres establecidas por la jurisprudencia<sup>4</sup>:

*“Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.*

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

- i. Satisfacción de créditos u obligaciones de origen laboral con el fin de hacer efectivo el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.*
- ii. Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*
- iii. Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*
- iv. Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, siempre y cuando las obligaciones**

---

<sup>4</sup> Y así lo entiende la Corte Suprema en las tutelas reseñadas enantes.



**reclamadas tuvieran como fuente alguna de las actividades a las cuales estaban destinados dichos recursos (educación, salud, agua potable y saneamiento básico)**

*Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexecutable de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos, como lo pretende el actor." (Negrilla y subrayado intencional)*

Y no podía ser de otra manera, pues la ausencia de pago en este escenario, preciso, afecta la prestación del servicio de salud a los usuarios; luego, no resulta coherente negar una cautela de esta laya cuando lo que se persigue es la solución de una obligación contraída en el marco de la ley 100 de 1993 en concordancia con la ley 1751 de 2015, Estatutaria de Salud. Negarla, equivaldría, casi, a dejar a la voluntad del deudor la satisfacción de una acreencia que ya ha incumplido o, dicho de otra forma, sin la posibilidad de materializar la sentencia. En este punto, resulta pertinente trasuntar, de la providencia en cita,<sup>5</sup> lo que sigue: "Lo contrario -es decir, entender que el "principio de inembargabilidad" cubija los recursos de salud ya girados por el Estado a las EPS-S, para los casos de cobro mediante procesos ejecutivos contra estas entidades por servicios de la misma naturaleza- no se observa razonable, porque si el principio de inembargabilidad de los recursos del SGP, como lo tiene reconocido la Corte Constitucional, es asegurar el destino social y la inversión efectiva de los mismos, sería desproporcionado por carencia de idoneidad, que frente al incumplimiento de las empresas promotoras en el pago de sus obligaciones contraídas con los prestadores del servicio de salud, resulten amparadas por el mencionado principio, pues implicaría favorecer la ineficacia y el colapso del sistema de seguridad social del cual hacen parte las IPS (artículo 155 de la Ley 100 de 1993), toda vez que se auspiciaría el no pago de los servicios sanitarios, con lo cual no llegarían los dineros de la salud a donde fueron destinados por el Estado, al menos no oportunamente, en detrimento de las IPS -públicas, mixtas o privadas-, cuya viabilidad financiera depende precisamente de que los pagos por los servicios que prestan les sean diligentemente sufragados."

---

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, auto AP4267 de 2015.



Ahora bien, no le bastaba a la entidad territorial adunar la certificación por ella misma expedida, para acreditar que las cuentas sobre las cuales recayó la medida son inembargables, sino que, y de cara a la teleología de la norma, debía demostrar que en estas cuentas se manejan recursos que tienen una destinación específica diferente al servicio de salud. En realidad de verdad, lo que el legislador quiere evitar es el embargo de los recursos del Sistema General de Participaciones por obligaciones del todo ajenas o que no tengan etiología en la prestación de los servicios del respectivo sector al que fueron asignados, pero no, facilitar la elusión del pago de los créditos; lo que ocurriría si en los procesos compulsivos enfilados para obtener el pago de servicios de salud adeudados no se pudieran practicar medidas cautelares.

En un caso analógicamente estrecho al que ahora concita la atención del Tribunal, dijo esta misma colegiatura: “para determinar la naturaleza inembargable de las cuentas bancarias materia de las medidas cautelares atacadas no basta la certificación arrimada por el propio DEPARTAMENTO DE SANTANDER, en la que afirma dicha índole respecto de los dineros consignados en ellas, así como de “*los ingresos en general*” que sean de su “*titularidad*”, sin ningún respaldo sobre la fuente u origen de estos recursos y sobre su destinación, como que de esa manera se podrían burlar los derechos de los acreedores aduciendo la incorporación en el presupuesto de cuantos bienes, rentas y recursos tiene o percibe el ente territorial, sin que este sea el propósito de la protección legal prevista en el numeral 1º del art. 594 del C. G. del P., al punto que el ordinal 16 de esa misma norma, al preceptuar la inembargabilidad de “[l]as *dos terceras partes de las rentas brutas*”<sup>6</sup> de las entidades territoriales”, implícitamente está dando cabida a la persecución de hasta una tercera parte de éstas. Es así que en este caso se torna una carga sustancial, conforme con el deber de lealtad procesal y por hallarse en mejores condiciones que el ejecutante para acreditar ello (arts. 78-1 y 167 del C. G. del P.), que la parte

---

<sup>6</sup> El art. 89 del Estatuto Tributario Nacional reza que “[l]a renta bruta está constituida por la suma de los ingresos netos realizados en el año o período gravable que no hayan sido exceptuados expresamente en los artículos 36 a 57, y 300 a 305. Cuando la realización de tales ingresos implique la existencia de costos, la renta bruta está constituida por la suma de dichos ingresos menos los costos imputables a los mismos”.



demandada demuestre fehacientemente cuáles cuentas bancarias de las comprendidas en la petición de medidas cautelares no son embargables por tratarse de recursos con una destinación específica distinta al financiamiento de actividades propias del sector salud, y que pruebe, en el evento de que todos sus bienes, rentas y recursos se hallen incorporados al presupuesto anual, como así lo sugiere, que los embargos aquí decretados recaen sobre un monto que excede la tercera parte de sus rentas brutas, o que la consumación de éstos en conjunto con otras medidas cautelares practicadas en este y/o en otros procesos desborda el límite de embargabilidad que respecto de este concepto establece el art. 594-16 del C. G. del P. De este modo debe interpretarse y entenderse el mandato emitido por la señora Jueza a quo, que en realidad se refiere al carácter embargable, en este caso, de los recursos del Sistema General de Participaciones que tengan como destinación específica el sector salud, entre otros recursos y/o bienes, correspondiendo a los receptores de las medidas cautelares y/o a la parte demandada, verificar que no se trate de recursos con destinación específica diversa al cubrimiento de servicios de salud, hipótesis en la cual deberán abstenerse de cumplir la orden judicial (parágrafo del art. 594 del C. G. del P.)”<sup>7</sup>

En suma, como el demandado no explicó porqué en este caso concreto, no procede la inaplicación del principio de inembargabilidad en trato, las medidas cautelares deben permanecer incólumes.

Al margen de lo anterior, huelga acotar que el juzgado cuando decretó la medida hizo la advertencia a las entidades a las que iba dirigida la orden respectiva, que la cautela sería cumplida con las salvedades impuestas en el art. 594; y fue en razón de ello, que, por ejemplo, Bancolombia y el Banco de Bogotá, no accedieron al petitorio cautelar.

## DECISIÓN

---

<sup>7</sup> Apelación de auto, 1º de marzo de 2018, exp. 2017-00180-01, radicado interno 982/2017, M.P. Carlos Giovanni Ulloa Ulloa



Por lo anterior, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, en Sala Unitaria de Decisión, CONFIRMA el auto del 14 de mayo de 2019 proferido por el Juzgado Once Civil del Circuito de esta ciudad en el proceso de la referencia.

Sin costas en esta instancia por no aparecer causadas.

**NOTIFÍQUESE**

**MARIA CLARA OCAMPO CORREA**  
**Magistrada**

**Firmado Por:**

**Maria Clara Ocampo Correa**

**Magistrada**

**Sala Civil Familia**

**Tribunal Superior De Bucaramanga - Santander**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**b61272f0c5618b7ff84172460ccb66016934bded94c035f99450cb69e183c3d8**

Documento generado en 11/08/2021 07:01:30 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**