

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO TREINTA Y CINCO (35) ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN TERCERA -**

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	110013336035202100203 00
Proceso	Ejecutivo
Demandante	SURGICARE COLOMBIA S.A.S. antes Soluciones Quirúrgicas Metabólicas S.A.S.
Demandado	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. antes Hospital Simón Bolívar III Nivel ESE

**AUTO RESUELVE MEDIDAS CAUTELARES**

**1. Antecedentes**

En audiencia del 31 de mayo de 2023 se profirió sentencia ordenando seguir adelante la ejecución. Con posterioridad la parte ejecutante presente liquidación de crédito siendo aprobada en auto de esta misma fecha por la suma de \$251.000.296,20.

La apoderada judicial de la ejecutante presento solicitud de medidas cautelares ante la falta de pago de la obligación.

**2. Consideraciones**

Corresponde al Despacho resolver si es procedente la solicitud de embargo y retención de las sumas de dinero que tenga depositadas en cuentas de ahorro o corrientes que sea titular la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. antes Hospital Simón Bolívar III Nivel E.S.E. en las entidades financieras relacionadas en la solicitud de medidas cautelares.

El decreto de medidas cautelares de embargo y retención de bienes se rige por lo previsto en el artículo 599 del Código General del Proceso. Allí se establece que desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado; no obstante, al decretarlos, el Juez podrá limitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o venalidad.

Por su parte, el artículo 594 del Código General del Proceso, establece las diferentes prohibiciones, respecto a los bienes que no pueden ser objetos de medidas cautelares entre ellos 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 y los recursos municipales originados en transferencias de la Nación, salvo para el cobro de obligaciones derivadas de los contratos celebrados en desarrollo de las mismas.

Frente al principio de inembargabilidad, ha dicho la Corte Constitucional que el Legislador ha adoptado como regla general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación. No obstante, en Sentencia C-1154 de 2008 planteó tres excepciones a la inembargabilidad de recursos, así:

*...“ 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.*

**4.3.1.- La primera excepción** tiene 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. Al respecto, en la Sentencia C-546 de 1992, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 16 de la Ley 38 de 1989 (inembargabilidad de rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación), en el entendido de que “en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo”....

**4.3.2.- La segunda regla de excepción** tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte 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 sean 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”.

**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.”

También es importante señalar lo dicho recientemente en Sentencia T 053 de 2022 que trae un nuevo criterio sobre la inembargabilidad de recursos del SGP de la salud:

*“(...) En efecto, tratándose de los recursos destinados al sector salud del SGP la Corte Constitucional ha reafirmado su destinación específica y carácter en general inembargable, no obstante lo cual ha reconocido que dicha inembargabilidad puede llegar a ser exceptuada para dar prevalencia a la efectividad de ciertos derechos fundamentales.*

*Así, dentro de su vasta jurisprudencia a propósito del tema de la inembargabilidad de los recursos públicos, al referirse en concreto a los recursos del SGP, en un primer momento esta Corporación encontró legítimo que el carácter inembargable de los mismos debía plegarse para atender créditos a cargo de las entidades territoriales que tuvieran origen en actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones –incluido el sector salud– y que estuvieran recogidos en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, permitiéndose así el embargo de los recursos de la participación respectiva cuando los recursos destinados al pago de sentencias o conciliaciones no fueran suficientes.*

*Sin embargo –como se vio ut supra–, posteriormente la Corte reformuló el alcance de las excepciones a la inembargabilidad en atención al nuevo enfoque del SGP incorporado por el Constituyente a raíz del Acto Legislativo No. 4 de 2007. Dicha reforma constitucional supuso una modificación del marco normativo gracias al cual se fortaleció el afán por asegurar el destino social y la inversión efectiva de aquellos recursos del SGP, lo que condujo a que se reevaluaran las condiciones que tornaban viable el embargo de los mismos. Producto de dicho análisis, la Sala Plena efectuó un “acople” de la jurisprudencia y señaló que los recursos de destinación específica del SGP sólo podían comprometerse subsidiariamente para hacer efectivas las obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia judicial, en el evento de que los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial no fueran suficientes para atender tales acreencias.*

*En razón de este nuevo criterio, luego la Corte precisaría que el principio general de inembargabilidad se predica incluso frente a las obligaciones contractuales contraídas por las entidades territoriales para la prestación de los servicios que se financian con los recursos del SGP.*

*Lo anterior fue ratificado más recientemente cuando, al revisar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria de Salud, este Tribunal señaló que la aplicación del principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud “deberá estar en consonancia con lo que ha sentado y vaya definiendo la jurisprudencia”, remitiéndose entonces a lo decidido en el fallo de control abstracto que, a manera de criterio hermenéutico de armonización, precisó que era factible embargar los recursos de destinación específica del SGP para garantizar el pago de obligaciones laborales reconocidas mediante sentencia si y solo si se verificaba que para asegurar la cancelación de dichos créditos resultaban insuficientes los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.*

*En ese sentido, no cabe duda de que el precedente constitucional vigente ha delimitado las condiciones para exceptuar el principio general de inembargabilidad de los recursos de la salud correspondientes al SGP en los siguientes términos: (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la entidad territorial deudora. (...)”*

Ahora, puntualmente respecto de las medidas cautelares cuando la parte ejecutada es una entidad pública, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>1</sup> ha manifestado:

*“Pues bien, debe señalar la Sala que la medida cautelar no podía ser decretada en el momento en que fue solicitada con la demanda ejecutiva, en razón a que, si bien es cierto, la solicitud de medidas cautelares resultaría procedente en virtud de lo señalado en el artículo 599 del C.G.P., también lo es que para resolver sobre su concesión, debe tenerse en cuenta la existencia de una obligación vigente a cargo de la entidad ejecutada.*

*Para atender la premisa señalada en el párrafo que precede, es necesario estudiar el objeto de la medida cautelar, el cual ha sido decantado por la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, que frente a las medidas cautelares ha manifestado que constituyen instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, “(...) de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso (...)”.*

*Sin embargo, al igual que en los demás procesos, la previsión de tales medios protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamarlo, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada, de ahí que tales medidas busquen asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, “(...) porque los fallos serían ilusorios si la ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido (...)”*

*Empero, es preciso tener en cuenta que las medidas cautelares del proceso ejecutivo no operan de la misma manera en el ámbito del derecho público que en el derecho privado, pues aunque la medida resulta proporcional e incluso indispensable en aquellos litigios que surgen entre particulares, en tratándose de entidades de derecho público la situación es distinta, dado que los dineros y recursos en debate constituyen bienes públicos.*

*Por lo tanto, es razonable afirmar que los recursos que tienen las entidades para satisfacer obligaciones contenidas en condenas judiciales no pueden destruirse y mucho menos desaparecer, pues aun en los*

---

<sup>1</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Segunda - Subsección "F" – providencia del primero (1) de noviembre de dos mil veintidós (2022). MP: Luis Alfredo Zamora Acosta, radicación: 11001-33-35-028-201400286-01.

*eventos que se esté ante un proceso de supresión y/o liquidación de la entidad, la obligación persiste y se traslada a las entidades que subroguen las acreencias.*

*En efecto, ha de tenerse en cuenta que inclusive, en aquellos eventos en que se adelanta la liquidación de entidades de derecho público, la ley ha previsto varios mecanismos para que la efectividad de los derechos de los particulares, en especial, aquellos reconocidos en condenas judiciales, no puedan ser desconocidos y mucho menos para que se extingan por la desaparición de la entidad.*

*En ese orden de ideas, considera la presente instancia relevante tener en cuenta que, al ser la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional una Institución de carácter público, cuyos recursos no se encuentran en riesgo de destruirse o desaparecer, no se configuran los elementos que ameriten la adopción de la medida solicitada, pues la efectividad del derecho cuya ejecución se persigue, por lo que lo procedente será confirmar la decisión adoptada por el a-quo, pero por las razones expuestas por esta instancia judicial”.*

Además, cabe señalar que la parte ejecutante tiene la facultad de solicitar medidas cautelares para prevenir, entre otras, las contingencias que puedan sobrevenir sobre los bienes del ejecutado, de manera que se asegure la ejecución de la orden judicial. Sin embargo, cuando se trata de recursos públicos, por regla general, estos son inembargables, salvo las tres excepciones que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido.

En el caso de la medida cautelar solicitada por la ejecutante, se busca el embargo y retención de dineros en las cuentas de ahorro y corrientes que sea titular la Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. antes Hospital Simón Bolívar III Nivel E.S.E. Pero como se observa, tales recursos, atendiendo al objeto social de la ejecutada referente a la prestación del servicio de salud, están relacionados con su objeto social y se encuentran comprometidos, pues financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS. De manera que, es pertinente señalar que no se tiene certeza cuál es la destinación específica de los recursos públicos depositados en las cuentas corrientes y de ahorros, razón por la cual no es posible decretar medidas cautelares ya que de hacerlo de forma indiscriminada podría conducir a la paralización de la operación del del sistema de salud de Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E. En ese orden de ideas, no se dan condiciones establecidas en el criterio jurisprudencial adoptado por la Corte Constitucional en Sentencia T 053 de 2022 para que proceda la excepción de inembargabilidad consistente en (i) que se trate de obligaciones de índole laboral, (ii) que estén reconocidas mediante sentencia, (iii) que se constate que para satisfacer dichas acreencias son insuficientes las medidas cautelares impuestas sobre los recursos de libre destinación de la deudora.

No obstante, es preciso advertir que en este caso la ejecutada es una entidad pública que maneja dineros públicos, entre otras razones, para satisfacer obligaciones contenidas en decisiones judiciales, y que no se encuentran en riesgo de desaparecer o perderse. Además, pese a que la norma establece un plazo para pagar las condenas impuestas en decisiones judiciales, estas se van pagando en la medida en que haya presupuesto para tal efecto, de lo contrario, se está ante una imposibilidad material.

Además, en aquel pronunciamiento de la Corte Constitucional Sentencia T 053 de 2022 dijo que el hecho de prohibirse el embargo de unos determinados recursos no hace ilusorio el derecho a reclamar el pago, pues las obligaciones subsisten y el procedimiento de cobro puede de todas maneras llevarse a cabo, aunque no sea procedente la medida cautelar. En esa medida, las IPS ejecutantes que hayan acreditado –y que en adelante acrediten– sus respectivos títulos, bien pueden proseguir con sus legítimas reclamaciones contra la EPS morosa, persiguiendo ya no los recursos públicos, inembargables y de destinación específica del SGSSS, sino la prenda general de garantía de la deudora, sujetándose para el efecto a las

reglas y los procedimientos consagrados tanto en las normas civiles como en aquellas disposiciones especiales que resulten aplicables.

Lo anterior no indica que esté desconociendo el derecho al pago de la decisión judicial adoptada a su favor, lo que ocurre es que debe esperar a que hayan los recursos necesarios. Pero, en todo caso, habrá lugar al reconocimiento de los intereses moratorios que se causen hasta el momento en que se satisfaga la obligación. En esas condiciones, no se configuran los elementos que ameriten la adopción de la medida solicitada, pues la efectividad del derecho cuya ejecución se persigue, contrario a lo que ocurre en el ámbito del derecho privado, en este caso no está en riesgo de perderse. Por consiguiente, se denegará la medida cautelar solicitada.

### **RESUELVE**

**NEGAR** la solicitud de medidas cautelares solicitadas por el apoderado judicial del ejecutante.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO  
JUEZ**

*Dmap*

JUZGADO TREINTA Y CINCO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ,  
D.C. **ESTADO DEL 11 DE MARZO DE 2024**

**Firmado Por:**

**Jose Ignacio Manrique Niño**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**035**

**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

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: **c65aa0ccbe402ae827b03b987b2f339e74565aa826cb68bef6d02d73c22fe443**

Documento generado en 08/03/2024 07:20:13 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**