

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
FACATATIVÁ**

Facatativá, dieciocho (18) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

EXPEDIENTE No. : 252693333003202000029-00  
DEMANDANTE : E.S.E. Hptal Sn Vicente de Paul-San Juan de R. Seco  
DEMANDADO : DPTO DE CUNDINAMARCA

**Suspensión Provisional**

La parte demandante, fundado en el 229 y ss del cpaca, el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 y el artículo 238 constitucional, la parte actora solicitó simultáneamente con la demanda que se decrete la suspensión provisional del acto administrativo demandado, apoyándose en la inembargabilidad de los dineros destinados al servicio de salud.

**SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Al respecto expone que dado que del proceso de cobro coactivo se dispuso seguir adelante con la ejecución, resulta inminente que se decreten medidas cautelares de manera que con miras a proteger el derecho fundamental de la salud de los usuarios de la ESE demandante, se disponga la suspensión de los actos aquí demandados.

**TRÁMITE**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a través de auto de 3 de julio de 2020 (fl. 137) se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional a la parte demandada, quien oportunamente se pronuncia.

Al efecto manifiesta que se opone a la medida solicitada, porque lo expresado por la parte actora en cuanto a que se trasgrede el precepto del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, no obedece a la realidad, en el entendido que los recursos apropiados para el servicio de salud son inembargables lo cual no es desconocido por la Secretaría de Salud del Departamento y que al señalar que es inminente el decreto de medidas cautelares en ese sentido dentro del proceso coercitivo, el actor recae en una imprecisión y en equívocos.

Esto en vista de que la inembargabilidad de los recursos apropiados para financiar el servicio de salud es una imposición legal irrefragable, de modo que no existe la posibilidad de cautelarlos dentro del proceso coactivo aún en el estado en que se encuentre, pero precisa que no se acredita dentro de las diligencias la evidencia de que curse tal acción por lo que manifiesta que son infundadas tales aseveraciones e indica que por lo tanto asegura que el acto que se demanda al no incluir embargo de sumas inembargables no violenta la norma que cita el demandante para basar su solicitud.

Expone además que jurisprudencialmente se ha definido la naturaleza de los recursos públicos que financian la salud y que en su sentido el artículo 18 del Decreto 1876 de 1994 apremia a las E.S.E. a que se ciñan a la ley de presupuesto, y añade, que el Decreto 111 de 1996, establece que el presupuesto de rentas se integra de ingresos corrientes, rentas de destinación específica, recursos de capital (rendimientos financieros, recursos del balance, créditos y otros) de tal suerte que precisa que no todos los recursos que administra la E.S.E. corresponden al rubro de destinación específica y, además, que en el caso de suscitarse una acción coercitiva las medidas cautelares procederían en tanto no afecten recursos con dicha característica.

Agrega que incluso los recursos destinados a la salud pese al principio de inembargabilidad pueden ser objeto de cautela en situaciones específicas tal como lo determinó la Corte Constitucional en la Ratio Decidendi de la sentencia C-313-14, de la que inserta unos apartes; por lo que manifiesta luego que de adelantarse proceso ejecutivo en torno a la Resolución No. 1492 de 2018 (que dice no está acreditado que se haya hecho) y optando por decretarse dentro del mismo medidas cautelares, estas no vulnerarían el precepto del artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, dado que lo conceptuado en el referido pronunciamiento le da cabida a estas, tratándose de la ejecución de actos administrativos.

Posteriormente, de nuevo refiere que no se acredita dentro de las presentes diligencias que la Secretaría de Salud haya iniciado y adelantado cobro coactivo, pues dice que el que exista un título ejecutivo no es óbice para que se ejerzan acciones tendientes a su recaudo a través de los bienes del ejecutado dado que primero debe cursar el proceso para que el apremiado ejerza sus derechos de defensa y contradicción en virtud del presupuesto del artículo 29 superior.

También explica que el artículo 231 del cpaca prevé unos requisitos para el decreto de la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos, tales como que exista violación de las normas enunciadas

en la demanda y que esta se advierta del análisis del acto demandado confrontado con las normas superiores invocadas y los medidos de prueba presentados con la petición y, que a la vez se solicite el restablecimiento del derecho e indemnización.

En ese sentido manifiesta que la demanda busca la nulidad de las Resoluciones números 1492 de 2018 con la que se liquidó unilateralmente el convenio No. 932 de 2014, proferida por la Secretaría de Salud Departamental; de la misma manera, se controvierte la Resolución No. 2398 de 17 de agosto de 2018 con la que se resuelve la reposición y se rechaza la apelación propuestas por el demandante contra la providencia antes nombrada.

Señala que la actuación surtida a través del pluricitado acto administrativo no es el resultado del ejercicio de las facultades exorbitantes inaplicables a este tipo de convenios interadministrativos y que sobre ello el Consejo de Estado ha conceptuado (inserta un aparte de la sentencia 52001-23-31-000-2003-00665-014 (32797/ 16 de marzo de 2015 C.P. Jaime O. Santofimio)

De modo que explica que la actuación cumplida con la Resolución de marras no trasgrede el orden jurídico dado que la liquidación unilateral del convenio se dio conforme el presupuesto del artículo 11 de la Ley 1151 de 2007 porque a la vez es pertinente tener en cuenta que tal posibilidad estaba incluida en el texto del convenio interadministrativo No. 032 de 2014.

De la misma manera, asevera que el proceso de liquidación se desarrolló en rigor con lo previsto por la ya referida Ley 1151 de 2007 atendiendo que inicialmente se intentó liquidar el convenio bilateralmente lo cual resultó infructuoso lo cual quedó reseñado en la resolución No. 1492 de 2018, lo que afirma no fue objeto de controversia, por lo cual asegura que la actuación del ente territorial se ajusta a derecho por que afirma que fue debidamente motivado, se soportó en medios de prueba idóneos, además de respetarse el debido proceso lo que, asegura, permite concluir que no se ha incurrido en ilegalidades.

Asimismo, explica que la medida solicitada no cumple con los requisitos de necesidad, idoneidad, proporcionalidad, apariencia de buen derecho ni perjuicio de la moral, factores que, aduce, deben estar conjugados en la actuación que se demanda lo que afirma, están ausentes en el presente caso; porque sobre la apariencia de buen derecho asevera que el actor no desvirtuó de manera probatoria la motivación de la Resolución 1492 de 2018 con la que se liquidó unilateralmente en Convenio de

desempeño 932 de 2014 y que dentro del expediente administrativo se establece que en la interventoría adelantada se dio a conocer que la demandante no había ejecutado la suma de \$102.218.398 lo que le imponía la devolución de tal suma al Departamento.

De la misma manera expone que el actor no comprobó que se suscite en su contra un perjuicio por cuenta del acto administrativo que tienda a agravarse dados sus efectos jurídicos; además, afirma que con todo y ello, el actor contaría con la posibilidad de promover como medido exceptivo el haber demandado el título ejecutivo en virtud del precepto del artículo 831 del Estatuto Tributario; de la misma manera, expone que al hacer una ponderación de intereses, se tiene que la medida de suspensión que se solicitó conjuntamente con la demanda no es el medio de defensa más efectivo en vista de que cuenta con la posibilidad de promover un medio exceptivo dentro del proceso coercitivo.

Frente a la proporcionalidad expone que la petición de suspensión del acto administrativo resulta desmedido al desatender otros postulados legales como lo son el principio de legalidad de los actos administrativos, la protección del patrimonio público del Departamento de Cundinamarca y el de eficacia de la función administrativa que propende porque la autoridad cumpla con los fines misionales.

Señala que dadas la pretensiones de la demanda, debe desarrollarse el debate de fondo y que esto hace que no tenga cabida la suspensión del acto que se solicita como medida cautelar, porque si se accediera a esta, se estaría prejuzgando, por lo cual finalmente solicita que no se decrete la cautela solicitada con la demanda.

### CONSIDERACIONES

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en

los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

Al respecto, el artículo 231 *ibidem* establece:

ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos (Subraya fuera del texto).

Complementariamente con el anterior texto normativo corresponde observar lo que el Consejo de Estado, en auto de 29 de agosto de 2013, conceptuó:

“(…)

*En relación con la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo el nuevo ordenamiento contencioso administrativo señala que ésta puede ser solicitada en la demanda o en cualquier estado del proceso, por escrito o en audiencia, y que procederá “por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”.*

*Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente y se interpretó que, “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”<sup>1</sup>. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento” (Subraya fuera del texto).*

Abordando el caso presente, considera el Despacho que a partir de los precedentes que proyectan los anteriores textos legales y jurisprudenciales, se advierte de entrada la improcedencia del decreto de la medida de suspensión provisional de la Resolución demandada.

<sup>1</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

A esta conclusión se llega luego de hacer el ejercicio que prevé la citada norma, porque en criterio del Despacho esta cae al vacío dado que se fundamenta en una apreciación particular del peticionario, porque aunque la posibilidad de que se proceda con la acción coercitiva está abierta, hasta el momento tal situación no se ha concretado y, amén de ello, resulta improbable que en medio de diligencias de esta índole se decreten medidas cautelares que afecten los recursos de la salud dada la excepción prevista en el artículo 25 de la Ley 1751 de 2015, que los cobija con el carácter de inembargables, circunstancia que fue confirmada por la demandada.

Se suma a lo ya dicho, que como bien lo expuso el extremo pasivo, el numeral 5º artículo 831 del Estatuto Tributario en su numeral 5º prevé la posibilidad de que al interior del cobro coactivo se promueva la excepción de interposición de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, es decir, la posibilidad de que se presente un embargo dentro del cobro coactivo es limitada.

Dentro de la misma línea demarcada por el aparte jurisprudencial, considera el Despacho, al contrastar el acto administrativo demandado con los documentos allegados como medios de prueba y las normas sobre las que se proyectó, que no se aprecia en forma palmaria que en efecto lo actuado a través de ella esté viciado de irregularidades que demanden la declaratoria de suspensión provisional del acto porque estructuralmente las motivaciones expuestas estarían respaldadas normativamente y en esa medida, lo decidido por el ente territorial aparentemente contaría con asidero legal.

Esto no significa de manera alguna que se esté prejuzgando, pero sí deja al descubierto que para determinar si procede acceder a las pretensiones de la demanda (que están correlacionadas con la solicitud de medidas cautelares) corresponde adelantar el curso procesal, pues sólo de esa manera, en criterio del Despacho, se suscitan las condiciones para tomar una decisión en derecho.

Al tenor de estas apreciaciones, el Despacho negará la petición de suspensión provisional de la Resolución No.1492 de 2018

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo de Facatativá (Cundinamarca).

**RESUELVE**

**NIÉGASE** la solicitud de suspensión provisional del efecto de la RESOLUCIÓN No. 1492 de 2018, emitida por parte del demandado Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Salud.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
**PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO**  
Juez

DABZ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| República de Colombia<br>Rama Judicial del Poder Público<br><b>JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO</b><br><b>DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA</b><br><b>NOTIFICACIÓN POR ESTADO</b><br>El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. <u>09</u> de<br>fecha: <u>19 de marzo de 2021</u> a las 8:00 a.m. En constancia firma,<br><br><hr/> <b>MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN</b><br><b>SECRETARIA</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|