



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Bogotá D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 08001-23-33-000-2016-01416-02(67517)

Actor: CONSULTORÍA Y CONSTRUCCIONES SAS

Demandado: ESE HOSPITAL MATERNO INFANTIL CIUDADELA METROPOLITANA DE SOLEDAD

Referencia: EJECUTIVO

APELACIÓN DE AUTOS EN CPACA-EI Consejo de Estado conoce en segunda instancia del auto que decreta una medida cautelar. MEDIDAS CAUTELARES-Procede el embargo y secuestro de los bienes de entidades públicas. INEMBARGABILIDAD DE BIENES PÚBLICOS-Excepciones según fallo de constitucionalidad. INEMBARGABILIDAD-Procede el embargo de bienes inembargables cuando la obligación ejecutada es clara, expresa y exigible y está contenida en un título ejecutivo proveniente del Estado. EMBARGO Y RETENCIÓN DE DINEROS-Las medidas cautelares se decretan en cantidad suficiente para cumplir la sentencia.

Consultoría y Construcciones SAS, a través de apoderado judicial, formuló **demanda ejecutiva** contra la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad, para que se librara mandamiento de pago por \$1.832.822.015 correspondiente a \$1.186.059.591 por el valor de capital contenido en el acta de liquidación bilateral del contrato de obra n°. 001 de 2012; \$311.065.755 por el daño emergente causado por la pérdida del poder adquisitivo y \$335.696.669 por el incumplimiento contractual -según el artículo 1613 CC- y por las costas del proceso. El Tribunal Administrativo del Atlántico **decretó el embargo y secuestro** de una tercera parte de los recursos de la entidad demandada en cuentas de ahorro, corrientes y otros depósitos hasta por \$617.246.193, siempre que los dineros no fueran inembargables y de la tercera parte de aquellos destinados para la prestación de un servicio público. La parte demandante esgrimió, en el **recurso de apelación**, que todos los recursos de la entidad demandada son inembargables, pues tienen destinación específica por ser recursos públicos que financian la salud. El 1 de octubre de 2021, el proceso ingresó al Despacho para decidir el recurso de apelación.



1. El 18 de mayo de 2021, la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad solicitó al Tribunal la terminación del proceso y el levantamiento de las medidas cautelares. Según el artículo 9 de la Ley 1966 del 2019 a partir de la fecha de presentación de los programas de saneamiento fiscales y financieros que adopten las ESE categorizadas en riesgo medio o alto, y hasta que se emita el pronunciamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no podrá iniciarse proceso ejecutivo alguno contra la ESE, se suspenderán los que se encuentren en curso y cuando el ministerio determine la viabilidad del programa se levantarán las medidas cautelares vigentes y se terminarán los procesos ejecutivos. La parte demandada aportó varios documentos que acreditan que adoptó un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, por ello, solicitó que se diera por terminado el proceso y se ordenara el levantamiento de las medidas cautelares (f. 119-193, c. 2. Índice 2, Samai).

El 19 de agosto de 2021, el Tribunal Administrativo del Atlántico ordenó requerir a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que certificara el estado actual del programa de saneamiento fiscal de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad (f. 219-224, c.2, índice 2, Samai). La Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público informó que esta empresa incumplió el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, que el artículo 9 de la Ley 1966 de 2019 solo aplica a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados en vigencia de esta norma, esto es a partir del 11 de julio de 2019, y que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público viabilizó el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad mediante comunicación n°. 2-2017-010257 el 5 de abril de 2017 (carpeta 7, índice 2, Samai). Como no aplica lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 1966 de 2019, no procede ordenar el levantamiento de las medidas cautelares o la terminación del proceso ejecutivo. Por ello, se resolverá el recurso de apelación contra el auto que decretó las medidas cautelares.

2. El Consejo de Estado es competente en segunda instancia para estudiar este asunto de conformidad con el artículo 150 CPACA, según el cual conoce de los recursos de apelación contra los autos dictados en primera instancia por los



Tribunales Administrativos. En consonancia, el artículo 243.5, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, prevé que el auto que decrete una medida cautelar es susceptible del recurso de apelación. Esta Corporación es competente en razón a la cuantía, pues el valor de la pretensión mayor asciende a \$1.832.822.015, suma que supera los 1500 SMLMV exigidos por el artículo 152.7, esto es, \$1.034.182.500¹ y el auto será decidido por la Sala, conforme al artículo 125, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021.

3. Según el artículo 599 CGP, aplicable por remisión expresa del artículo 306 CPACA, en los procesos ejecutivos el ejecutante puede solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado. El juez, al decretar los embargos y secuestros, puede limitarlos y el valor de los bienes embargados no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas, salvo que se trate de bienes afectados por hipoteca o prenda que garantice el crédito. En concordancia, el artículo 594 CGP dispone que no se podrán embargar, entre otros: (i) los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación o de las entidades territoriales; (ii) las cuentas del sistema general de participación, regalías y recursos de la seguridad social; (iii) los bienes de uso público y los destinados a un servicio público -cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden o por medio de concesionario-, pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos brutos del respectivo servicio; (iv) si el servicio público lo prestan particulares, podrán embargarse los bienes destinados al servicio, así como los ingresos brutos que se produzcan; (v) 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; (vi) las sumas que se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas para la construcción de obras públicas y (vii) las dos terceras partes de las rentas brutas de las entidades territoriales.

4. El artículo 25 de la Ley 1751 de 2015 -Ley Estatutaria de Salud- dispone que los recursos públicos que financian la salud son inembargables, tienen destinación específica y no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos en la

¹ Suma que se obtiene de multiplicar el salario mínimo de 2016, \$689.455, por 1500.



Constitución y la ley. Al estudiar la exequibilidad de esta norma, la Corte Constitucional concluyó que la inembargabilidad no tiene carácter absoluto y existen algunas excepciones². De ahí que, de acuerdo con esos pronunciamientos de constitucionalidad se puede ordenar el embargo de estos recursos cuando se reclama el pago de créditos u obligaciones: (i) de origen laboral cuyo pago no se ha obtenido por la vía administrativa o judicial³; (ii) de sentencias judiciales⁴, (iii) la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible contenida en un título emanado del Estado⁵ y iv) de los recursos de destinación específica, si las obligaciones reclamadas tienen como fuente alguna de las actividades a las que estaban destinados estos recursos⁶.

5. La parte demandante pretende la ejecución de la obligación contenida en el acta de liquidación bilateral del contrato de obra n°. 001 de 2012 y solicitó el embargo y secuestro de los recursos de la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad. La parte demandada adujo, en el recurso de apelación, que los recursos sobre los que recae la orden de embargo son inembargables, pues tienen destinación específica por ser recursos públicos que financian la salud. Como el demandante pretende el cobro de obligaciones derivadas de un título en el que la ESE Hospital Materno Infantil Ciudadela Metropolitana de Soledad reconoció una obligación clara, expresa y exigible, esto es el acta de liquidación de un contrato, los recursos no son inembargables. Además, el Tribunal Administrativo del Atlántico limitó la medida a \$617.246.193 y ordenó que al momento de practicarlas se tuviera en cuenta las restricciones previstas en el artículo 594 CGP. Por ello, se confirmará la decisión apelada.

RESUELVE

PRIMERO: CONFÍRMASE el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico el 10 de mayo de 2021.

² Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-313 de 2014 [fundamento jurídico 5.2.24.3].

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992 [fundamento jurídico 5.2.2].

⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-546 de 1992 [fundamento jurídico 5.2.2] y sentencia C-354 de 1997 [fundamento jurídico 3 y 6].

⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-103 de 1994 [fundamento jurídico d].

⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-793 de 2002 [fundamento jurídico 7].



5

Expediente nº. 67.517

Demandante: Consultoría y Construcciones SAS
Confirma medida cautelar

SEGUNDO: En firme esta decisión **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

NICOLÁS YEPES CORRALES
Presidente de la Sala

Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Firmado electrónicamente

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

LMM/Expediente electrónico.