

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, cuatro (04) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

REFERENCIA:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	CONCIVILES S.A.
DEMANDADO:	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVIAS
RADICACIÓN:	50001-23-31-000-2002-20404-00

Procede el Despacho a resolver sobre la manifestación de inembargabilidad de la medida cautelar allegada por el Banco Popular el 31 de enero de 2017<sup>1</sup>, de conformidad con los siguientes:

**ANTECEDENTES**

Mediante auto del 12 de agosto de 2016<sup>2</sup>, se decretó el embargo y retención de los dineros que la entidad ejecutada INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS tuviera en las cuentas de ahorros 220-080-72002-2 y 220-080-03470-5 y la cuenta corriente 110-080-00275-1 del Banco Popular, ordenando que por secretaría se oficiara a la entidad bancaria para que procediera a cumplir la medida, limitando el embargo hasta la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS.

En cumplimiento al auto señalado, la Secretaría del Tribunal expidió el oficio No. 3678 del 29 de septiembre de 2016<sup>3</sup>, con destino al Banco Popular - CAN dándoles a conocer sobre la medida de embargo decretada a las cuentas indicadas para que el dinero allí contenido fuera depositado en la cuenta de este Tribunal dentro de los 3 días siguientes al recibo de la comunicación, resaltándose como fecha de notificación el 29 de septiembre de 2016.

Posteriormente, se allega por parte del Banco Popular el oficio del 31 de enero de 2017<sup>4</sup> en el que informan que de conformidad con la certificación de la naturaleza de las cuentas expedida por el Director General de Invías, dichos dineros son recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, razón por la cual, gozan de la protección de inembargabilidad.

Teniendo en cuenta dicha manifestación, mediante auto del 7 de abril del 2017, este despacho puso en conocimiento de las partes el oficio del 31 de enero del presente año, para que se manifestaran sobre el particular si a bien lo tenían, por lo que el apoderado de la parte accionante, indicó a través de memorial del 21 de abril de 2017 que no se

<sup>1</sup> Folios 294 del cuaderno 2.

<sup>2</sup> Folios 274-277 ibidem.

<sup>3</sup> Folios 288 ibidem.

<sup>4</sup> Folio 294 ibidem.



encontraba de acuerdo con lo señalado por el Banco Popular, toda vez que se presentaba era un desacato por parte del mismo frente a la orden judicial, quien a pesar de tener solo 3 días para darle trámite a la medida, esperó hasta que el Director General de Invías radicara un escrito para luego abstenerse de efectuarla, adicionalmente, señala que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional existen tres excepciones en las que resulta procedente el embargo de dichos recursos, dentro de los cuales está la existencia de títulos que contengan una obligación clara, expresa y exigible reconocida por una entidad estatal por acto propio.

Teniendo en cuenta que dicha manifestación se encontraba en copia simple, se requirió al apoderado de la parte accionante para que allegara el original mediante auto del 26 de mayo de 2017, cumpliendo con lo solicitado.

### CONSIDERACIONES

En primer lugar debemos precisar que el trámite impartido para el presente proceso corresponde al establecido en el Código de Procedimiento Civil, toda vez que el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, estableció un régimen de transición consistente en dar aplicación de la norma anterior, señalando:

*“(...) ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

*Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.*

*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. (...)*

En ese entendido todo proceso iniciado con anterioridad al 2 de julio de 2012, se seguirá rigiendo por el Código Contencioso Administrativo o en otras palabras por el sistema escritural; por otro lado, en dicha norma se contempló los eventos que no se encontraran regulados en el C.C.A., como es el caso del proceso ejecutivo, indicando:

*“(...) ARTICULO 267. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo. (...)*”

En ese orden de ideas, se advierte que el presente proceso fue iniciado en vigencia del sistema escritural, en otras palabras antes de que entrara a regir el C.P.A.C.A. -2 de julio de 2012-, correspondiendo, en principio, a dar aplicación al Código Contencioso Administrativo, no obstante, debido a que en el mismo no se encuentra regulado la acción Ejecutiva se debe recurrir a lo contemplado en el Código de Procedimiento Civil



en concordancia con lo establecido en el artículo 267 del C.C.A. con el fin de resolver el asunto objeto del litigio, así lo ha señalado el Consejo de Estado<sup>5</sup>, al indicar:

*"(...) Al respecto conviene precisar que cuando la norma hace referencia al régimen jurídico anterior, no lo hace de forma exclusiva respecto del Código Contencioso Administrativo, sino que, en cambio, se refiere de forma genérica al compendio normativo que en su totalidad rigió en consonancia con el Decreto 01 de 1984 antes del 2 de julio de 2012, es decir, frente al caso concreto también deben tenerse en cuenta como parte de ese conjunto las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. En ese sentido en providencia del 8 de septiembre de 2016 se narró lo siguiente:*

*(...)*

*Aunado a lo anterior, es menester advertir que el régimen de integración normativa del Código Contencioso Administrativo –art. 267- requiere para su aplicación que la norma procesal civil sea compatible con la naturaleza de los procesos de esta jurisdicción, de ahí que resulte, además, improcedente darle aplicación al Código General del Proceso, pues ésta última codificación no compagina con dicha cláusula de remisión normativa, habida cuenta que su naturaleza de tendencia oral es, en muchos eventos, contraria al régimen escritural del Decreto 01 de 1984. (...)"*

En resumen, de conformidad con el régimen de integración normativa señalado en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, para el presente caso al no encontrarse regulada la acción ejecutiva en esa disposición, se deberá dar aplicación a lo contemplado en el C.P.C. y no al Código General del Proceso por considerarse incongruente con el sistema escritural.

Ahora bien, en cuanto al fondo del asunto, se deben señalar las dos tesis que han planteado las partes, la primera (parte demandada y Banco Popular) corresponde a la inembargabilidad de los dineros que se encuentran en las cuentas 220-080-72002-2, 220-080-03470-5 y 110-080-00275-1 del Banco Popular, toda vez que dichos recursos son provenientes del presupuesto general de la Nación; por su parte, los accionantes indican que existe un desacato por parte del mismo quien a pesar de tener solo 3 días para darle trámite a la medida, esperó hasta que el Director General de Invías radicara un escrito para luego abstenerse de efectuarla, adicionalmente, señala que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional existen tres excepciones en las que resulta procedente el embargo de dichos recursos, dentro de los cuales está la existencia de títulos ejecutivos que contengan una obligación clara, expresa y exigible reconocida por una entidad estatal por acto propio, lo que ocurre en el presente caso.

Sobre el tema, se observa que la inembargabilidad de los bienes incorporados en el presupuesto general de la Nación tiene sustento en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia<sup>6</sup> y en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 en el cual se indicó:

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón, en auto del veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017), para el proceso de radicación número: 47001-23-31-000-2011-00525-01(58563).

<sup>6</sup> *"(...) ARTICULO 63. 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. (...)"* (subraya fuera de texto)



*“(...) Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.*

*No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.*

*Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política.*

*Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38 de 1989, art. 16, Ley 179 de 1994, arts. 6º, 55, inciso 3º). (...)” (subraya fuera de texto)*

Sin embargo, la Corte Constitucional<sup>7</sup> estudió la exequibilidad de dicho artículo mediante sentencia que resolvió:

*“(...) Declarar **EXEQUIBLE** el Artículo 19 del Decreto 111 de 1996, que incorporó materialmente el art. 6o de la ley 179 de 1994, 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. (...)” (subraya fuera de texto)*

De conformidad con lo anterior, se puede colegir que el principio de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación no es absoluto, puesto que sería contrario a otros fines del Estado como son la protección de todas las personas residentes en Colombia en sus bienes y demás derechos<sup>8</sup>, más cuando estamos tratando, o del pago de alguna sentencia, conciliación u otro tipo de títulos que contengan una obligación clara, expresa y exigible a la que el Estado por sí mismo se exigió cumplir, de esa misma forma el Consejo de Estado<sup>9</sup> manifestó:

*“(...) Sin embargo, contempló excepciones a la regla general para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y*

<sup>7</sup> Corte Constitucional, en sentencia C-354/97 de agosto cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997), Magistrado ponente: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia: *“(...) ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (...)”*

<sup>9</sup> La Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en sentencia C-543 del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013).



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<sup>10</sup>.
- (ii) Pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos<sup>11</sup>.
- (iii) Títulos emanados del Estado que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.<sup>12</sup>
- (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>13</sup>

Esta posición ha sido reiterada por la Corporación, sin que haya declarado la inexequibilidad de las normas referentes a la inembargabilidad de bienes y recursos públicos<sup>14</sup>, como lo pretende el actor. (...)"

De igual manera, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 29 de julio de 2015<sup>15</sup>, en el proceso que se adelantó por el delito de prevaricato por acción, identificó las siguientes excepciones de inembargabilidad del presupuesto general de la Nación:

"(...) 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; 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; 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> C-546 de 1992

<sup>11</sup> En la sentencia C-354 de 1997 (Antonio Barrera Carbonell), se expuso que aunque el principio general de inembargabilidad que consagraba la norma acusada resultaba ajustada a la Constitución. Precisó que tratándose de 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.

<sup>12</sup> La sentencia C-103 de 1994 (Jorge Arango Mejía), se estableció una segunda excepción a la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, así: para hacer efectiva una obligación que conste en un acto administrativo que preste mérito ejecutivo, esto es, que sea expresa, clara y exigible, procederá la ejecución después de los diez y ocho (18) meses.

<sup>13</sup> C-793 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>14</sup> La línea jurisprudencial que desarrolla lo atinente al principio de inembargabilidad de los bienes y recursos públicos como sus excepciones está compuesta, principalmente, por las siguientes sentencias: 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.

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Magistrado ponente: José Leónidas Bustos Martínez, en auto AP4267-2015 del veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015), para el proceso de radicación n° 44031.



Teniendo claro que el concepto de inembargabilidad de los recursos públicos no es absoluto, puesto que existen tres excepciones en los cuales procede, dentro de estas, por la existencia de títulos emanados del Estado que reconociera una obligación clara, expresa y exigible, evento que se aplica en el *sub lite*, no se encuentra razón justificable que la entidad bancaria se abstuviera de darle trámite a dicha medida, puesto que no es sensato que a pesar de haberse obligado una entidad estatal, ésta tenga la facultad inexorable de incumplir con las deudas sin que existan mecanismos judiciales que restablezcan las cargas entre los mutuamente obligados, por lo que la medida de embargo se instituye como idónea para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por este, tal y como lo manifestó el Consejo de Estado<sup>16</sup>, al exponer:

*“(...) por cuanto afirmar que ante la inembargabilidad de los recursos del Sistema General de Regalías los particulares tendrán que limitarse a que el alcalde o el gobernador efectúe el pago de una obligación deviene en una opinión personal, cuando en este respecto existen pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional a través de los cuales se expuso que mientras dichas acreencias consten en títulos valores, tengan relación directa con las actividades específicas a las cuales están destinados dichos recursos y no se paguen dentro del término fijado de conformidad con las reglas sentadas en el Código de Procedimiento Administrativo, luego de su exigibilidad, puede acudirse a la medida de embargo. (...)”*

En ese entendido, se colige de lo expuesto por la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia en la providencia antes referida que no puede el sistema jurídico favorecer la ineficacia del manejo de los recursos en la entidades estatales, excusando de manera imperativa y sin justificación el incumplimiento de las obligaciones contraídas por este, la cual señaló lo siguiente:

*“(...) 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 (...)”*

De acuerdo con lo expuesto, ahora se debe identificar cuáles son los dineros que se entrarían a embargar; sobre el tema, la sentencia C-354 de 1997<sup>17</sup>, vigente hasta la fecha, de conformidad con la línea jurisprudencia existente sobre el tema y referenciada en el proveído C-1154 del 2008<sup>18</sup>, indicó que podrán ser embargados en primer lugar los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones y posteriormente a los bienes o recursos de las entidades que tendrían una naturaleza de libre destinación, de la siguiente manera:

<sup>16</sup> La Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en sentencia C-543 del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013).

<sup>17</sup> Corte Constitucional, Magistrado ponente: Antonio Barrera Carbonell, en sentencia C-354 de agosto cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997).

<sup>18</sup> Sala Plena de la Corte Constitucional, Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, en sentencia C-1154/08 del veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008).



*"(...) 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.*

*(...)*

*En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, 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. (...)"*

En ese orden de ideas, se permite concluir que toda vez que el principio de inembargabilidad no es absoluto, y pudiéndose decretar y efectuar esta medida contra el presupuesto general de la Nación cuando existen títulos emanados del Estado que reconozcan una obligación clara, expresa y exigible, tal y como ocurre en el presente caso, la entidad bancaria en primer lugar deberá embargar dineros destinados al pago de sentencias o conciliaciones y, posteriormente, en el evento de que los primeros no alcancen o no existan, se tomaran los recursos de libre destinación.

Se debe aclarar que, toda vez que la entidad demandada es del orden nacional y no territorial, no se hará pronunciamiento sobre los recursos de destinación específica al no tener aplicación para dicha entidad la división contable y presupuestal contemplada en la Ley 617 de 2000 frente a las rentas de destinación específica y las de libre inversión, encontrándonos en el presente caso ante la figura de unidad de caja.

En consecuencia, se ordenará al Banco Popular estarse a lo resuelto en el auto del 12 de agosto del 2016, por lo cual deberá continuar con el trámite pertinente para hacer efectiva la medida de embargo de las cuentas de ahorros 220-080-72002-2 y 220-080-03470-5 y la cuenta corriente 110-080-00275-1, en los términos establecidos en el auto señalado y con las precisiones contenidas en la presente providencia, para lo cual tendrá un plazo de tres (03) días una vez notificado el mismo.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META:**

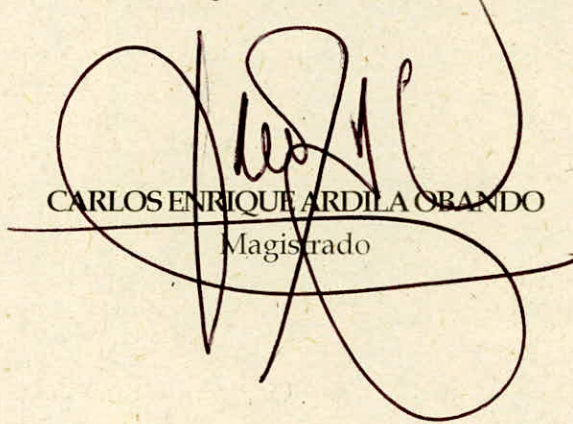
#### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en auto del 12 de agosto del 2016, por el cual se decretó el embargo y secuestro de los dineros que se encuentren en las cuentas de ahorros 220-080-72002-2 y 220-080-03470-5 y la cuenta corriente 110-080-00275-1 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO.- por Secretaría COMUNIQUESE del contenido del presente auto, anexando el proveído del 12 de agosto de 2016, al Banco Popular para que continúe con el trámite pertinente, según lo expuesto en esta providencia; excepto si la cuenta específica no corresponde al objeto de la presente obligación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO  
Magistrado