

REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecinueve (19) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

REFERENCIA:	EJECUTIVO
DEMANDANTE:	CONCIVILES S.A.
DEMANDADO:	INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS-INVÍAS
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 27 de abril del 2018¹ e INVÍAS el 22 de febrero del 2018², de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES

Mediante auto del 12 de agosto de 2016³, 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 2016⁴, 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 2017⁵ 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 encontraba de acuerdo con lo señalado por el Banco Popular, toda vez que se presentaba era un desacato

¹ Folios 407-411 del cuaderno 2.

² Folios 385-387 ibídem.

³ Folios 274-277 ibídem.

⁴ Folios 288 ibídem.

⁵ Folio 294 ibídem.

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 Inviás 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 como 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.

A través del proveído del 4 de agosto del 2017 se ordenó continuar con la ejecución de la medida cautelar, estándose a lo resuelto en auto del 12 de agosto del 2016, mediante el cual se decretó el embargo y secuestro de las cuentas de ahorros 220-080-72002-2 y 220-080-03470-5.

Posteriormente, Inviás informa que sus cuentas son inembargables debido a que sus ingresos hacen parte del Presupuesto General de la Nación, por lo que en auto del 6 de marzo del 2018, se ordenó oficiar a la Dirección General del Presupuesto Público, Inviás y al Banco Popular para determinar la naturaleza de las cuentas embargadas, suspendiéndose la ejecución de la medida hasta tener certeza de la embargabilidad o inembargabilidad de dichos recursos.

De conformidad con lo anterior, las respuestas allegadas con destino al proceso de referencia se pusieron en conocimiento de las partes y se les otorgó un término para que se pronunciaran si a bien lo tenían, respecto de lo que la entidad ejecutante adicionó solicitud de embargo a la cuenta 188-260013-05 del Banco Bancolombia.

CONSIDERACIONES

En primer lugar, 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 Colombia⁶ y en el artículo 19 del Decreto 111 de 1996 en el cual se indicó:

"(...) 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.

⁶ "(...) 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)

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 Constitucional⁷ 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 conforme a la declaratoria condicionada efectuada por la Corte Constitucional, una vez transcurrido el plazo de dieciocho meses es posible adelantar el proceso ejecutivo con medidas cautelares para obtener el pago de las sentencias, con el fin de garantizar el derecho de los acreedores del Estado, en especial de la protección de todas las personas residentes en Colombia en sus bienes y demás derechos⁸, más cuando se trata del pago de una sentencia, conciliación u otro tipo de títulos que contengan una obligación clara, expresa y exigible a la que el Estado se obligó por mandato de la Ley o por un acuerdo de voluntades.

Ahora bien, el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional condujo a definir con claridad tres excepciones al principio de inembargabilidad, las que fueron sintetizadas y explicadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-1154 de 2008, en los siguientes términos:

"(...) 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

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

⁸ 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. (...)"

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. (...)" (Negrilla fuera del texto original).*

En este contexto normativo y jurisprudencial, se expidieron la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1562 de 2012, que establecieron normas relacionadas con el embargo de los recursos públicos.

De igual manera, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 29 de julio de 2015⁹, 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. (...)"

⁹ 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.

En efecto, sí es posible decretar la medida cautelar - *embargo* - respecto de un recurso que en principio sería inembargable, solo si se puede concluir que se encuentra enmarcado dentro de las excepciones a la mencionada embargabilidad, las cuales sean derivadas del orden jurídico o las que por "*ley fueren procedentes*", que para el supuesto de los recursos públicos son aquellas que han sido establecidas por la Corte Constitucional a partir del análisis de las normas constitucionales, por lo que para el Despacho el vocablo ley incorpora los mandatos constitucionales de los cuales se derivan las tantas veces señaladas excepciones, pues no sería coherente con nuestro sistema de fuentes que las excepciones al principio de inembargabilidad solo puedan derivar de un fundamento legal y no de uno constitucional.

Así las cosas, aceptar el carácter absoluto del principio de inembargabilidad, supondría llegar a la conclusión que las entidades públicas en su calidad de deudoras tendrían un privilegio de no ser sus bienes perseguidos como consecuencia de la obligación adeudada, impidiéndose al acreedor ejercer el mecanismo coercitivo de la medida cautelar del embargo para obtener la satisfacción del crédito, con lo cual el cumplimiento de la obligación estaría supeditada a la liberalidad del ente público en el pago de la obligación, pues la sola idea de presentar el proceso ejecutivo sin medidas cautelares desnaturaliza la esencia y finalidad de este tipo de procesos, que no es otro que el cumplimiento forzado de la obligación, haciéndose improbable ello sin la posibilidad de decretar medidas cautelares, pues el mismo dejaría de ser forzoso para volverse voluntario.

Adicional a lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2013, al analizar la constitucionalidad de los artículos 195 parágrafo 2 de la Ley 1437 de 2011, 70 de la Ley 1530 de 2012, 594 numerales 1, 4 y parágrafo del artículo 594 de la Ley 1564 de 2002, si bien se declaró inhibida de definir el fondo del asunto al no encontrar un cargo de constitucionalidad suficiente, realizó varias consideraciones que resultan relevantes para el tema que es objeto de estudio. En efecto, en la mencionada providencia se indicó:

"Los anteriores planteamientos evidencian la ausencia del cumplimiento de los requisitos de certeza y pertinencia en la formulación del cargo presentado por el actor, pues, en primer lugar, ante la afirmación del demandante en el sentido de que la protección al patrimonio público de la Nación y de las entidades públicas, en desmedro de la garantía de los derechos de los acreedores de la administración, no tiene una justificación constitucional válida, se opone el contenido del artículo 63 Superior, el cual es claro al establecer que el legislador tiene la facultad para determinar qué bienes, además de los señalados expresamente en la norma, tienen el carácter de inembargables, sumado a que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el principio de inembargabilidad tiene por fin asegurar una "adecuada provisión, administración y manejo de los fondos necesarios para la protección de los derechos fundamentales y en general para el cumplimiento de los fines del Estado". Frente a los anteriores argumentos, encuentra la Sala que contrario a lo expuesto por el actor, dicha protección a los bienes y recursos públicos tienen un sustento constitucional válido, contenidos que no son analizados por el actor.

En segundo lugar, frente a la afirmación del actor, en el sentido de que la inembargabilidad consagrada en las disposiciones acusadas hace nugatorio el derecho de los acreedores para hacer efectivo el pago de las obligaciones declaradas por las autoridades de la República, encuentra la Corte que no es una hipótesis que pueda derivarse de los apartes normativos acusados, sumado a que el demandante no explica por qué a pesar de que esta Corporación ha desarrollado una línea jurisprudencial reiterada sobre el

principio de inembargabilidad y la necesidad de armonizar este principio con los derechos, principios y valores constitucionales a través de las excepciones al mismo, con el fin, precisamente, de garantizar la efectividad de los derechos de los acreedores de la Nación y de las entidades públicas, sigue considerando que existe un nivel de desprotección para el pago de estas obligaciones.

En particular, si se realiza una lectura sistemática del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con sus párrafos, es posible deducir que la intención del legislador no es habilitar a las entidades públicas para que evadan el pago de sus obligaciones económicas, por el contrario, dicha normativa consagra el trámite para el pago de condenas o conciliaciones[12], advirtiendo que una vez quede ejecutoriada una providencia que imponga una condena o apruebe una conciliación, la entidad obligada, en un plazo máximo de 10 días, debe requerir al Fondo de Contingencias para realizar el respectivo pago. Además, señala que en caso de que transcurran 10 meses sin haberse efectuado el pago de la obligación o pasados 5 días desde el recibo de los recursos para el pago efectivo al beneficiario, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio con base en la tasa comercial.

Tampoco explica el actor porqué ante la inembargabilidad de los recursos del Fondo de Contingencias y de los rubros destinados al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones, el derecho a reclamar el pago se hace ilusorio, pues, tal y como lo afirma el Ministerio de Minas y Energía las obligaciones subsisten y el procedimiento para el cobro puede realizarse aunque no proceda la medida cautelar.

Agregado a lo anterior, puede observarse que las excepciones consagradas al principio de inembargabilidad de los recursos y bienes públicos frente al pago de sentencias condenatorias y conciliaciones siempre ha operado una vez ha transcurrido un determinado plazo para hacer exigibles estas obligaciones, luego de su ejecutoria, ante la administración, esto es, no ha operado como una medida cautelar previa a la presentación de la demanda contra la Nación o las entidades estatales, circunstancia que tampoco evidencia el demandante para explicar por qué este evento es diferente y no le son aplicables las subreglas fijadas por la Corte en este respecto.

En tercer lugar, respecto a que el contenido del artículo 70 (parcial) de la Ley 1530 de 2012, vulnera el artículo 2 Superior, esta Sala considera que el cargo carece de certeza y se basa en una hipótesis que no se deriva de la disposición acusada sino en apreciaciones subjetivas del actor, 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 acudir a la medida de embargo. Además, tampoco explica por qué ante la existencia de otros mecanismos jurídicos para exigir el cobro de una obligación, la medida de inembargabilidad contemplada en la norma se torna en la única idónea para hacer exigible su cumplimiento, como sería el caso de los ingresos corrientes de libre destinación.

En cuarto lugar, respecto al numeral 1 y 4, y el párrafo del artículo 594 del nuevo Código General del Proceso, observa esta Sala que no existe un concepto de la violación, pues el actor no confronta el contenido de las disposiciones acusadas frente al presunto precepto constitucional vulnerado, lo cual le impide a esta Corporación adelantar un juicio sobre la constitucionalidad de los mismos, y en su lugar, tan solo afirma que el numeral 1 del artículo 594 hace nugatorio el derecho de los ciudadanos de elevar algún tipo de reclamación con respecto a las obligaciones declaradas por los jueces o la administración, mediante actos administrativos o de contratos estatales.” (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Para la Sala es claro, que el fundamento de la decisión de la Corte para declararse inhibida, guarda un vínculo inescindible de conexidad con el tema que en esta providencia se analiza, en la medida en que la hipótesis de inconstitucionalidad del actor en la demanda, se centraba en que las normas demandadas hacían nugatorio el derecho de los acreedores del Estado, impidiendo que se profieran medidas cautelares en contra de los recursos y bienes públicos, frente a lo cual la Corte le señala que esta no es una hipótesis que puede deducirse de las normas demandadas, pues existe una sólida línea jurisprudencial respecto de las excepciones al principio de inembargabilidad, con lo cual, *a fortiori*, incluso es dable concluir que las tres excepciones ya analizadas continúan vigentes con la entrada en vigor tanto del Código General del Proceso como del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

En sentencia del 15 de diciembre de 2017, la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁰, al definir una acción de tutela presentada en contra del Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Medellín que negó una medida cautelar, tuteló los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, ordenando proveer sobre la medida cautelar, para lo cual en sus consideraciones señaló a título de conclusión:

“De lo anterior resulta claro para la Sala que el principio de inembargabilidad de los recursos públicos siempre ha estado presente en nuestro ordenamiento jurídico, pues la Corte Constitucional no lo ha expulsado, sino que, por el contrario, ha encontrado justificada dicha prohibición pero siempre condicionada a las excepciones previstas en su jurisprudencia que sigue vigente y enteramente aplicable. Asimismo, se destaca que aunque la Corte se hubiese declarado inhibida para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad del párrafo 2 del artículo 195 del CPACA y los numerales 1, 4 y el párrafo del artículo 594 del CGP, los cuales introducen nuevamente la regla de inembargabilidad, dejó claro que la interpretación de dicha normativa debía efectuarse a la luz de su jurisprudencia reiterada, pacífica y uniforme sobre el asunto en cuestión.

En un asunto similar al aquí estudiado, la Sección Segunda de esta Corporación, al conocer el recurso de apelación interpuesto por el actor contra el auto que denegó la medida cautelar solicitada, consistente en el embargo de los recursos que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tuviese depositado en una serie de entidades financieras, precisó que tanto la legislación vigente, como la jurisprudencia constitucional, establecen que la prohibición de embargar recursos públicos, debe ceder ante la satisfacción de obligaciones de estirpe laboral, derivadas de sentencias judiciales o cuando consten en títulos emanados de la Administración,

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., quince (15) de diciembre de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 05001-23-33-000-2017-01532-01(AC)

eventos en los cuales se puede acudir ante un Juez de la República para perseguir su pago, siempre y cuando la deudora no hubiese adoptado las medidas para satisfacerlos en los términos del artículo 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda. Para el efecto, adujo lo siguiente:

"[...] En suma, tanto la legislación vigente como la jurisprudencia constitucional que la ha depurado establecen que, no obstante el principio de inembargabilidad de los recursos públicos sirve de base para el desarrollo del Estado social de derecho, su aplicación cede cuando de satisfacer ciertas obligaciones se trata, puntualmente si estas son de estirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.

Por ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esa gama de créditos, los recursos del presupuesto general podrán sustraerse del patrimonio de la Nación, en igual medida a otros bienes preliminarmente inembargables, cuando la entidad deudora no haya adoptado las medidas necesarias para satisfacerlos en los términos de los artículos 192 del CPACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo cuando el crédito sea de naturaleza contractual, caso en el que se aplicarán los términos del contrato.

[...]

En conclusión, frente a eventos relacionados con la satisfacción de créditos u obligaciones de carácter laboral, así como aquellos derivados de contratos estatales y los reconocidos en fallos judiciales, el principio general de inembargabilidad de los recursos públicos pierde su supremacía, pues su afectación es necesaria para hacer efectivos otros principios de orden fundamental como la igualdad, la dignidad humana y el derecho al trabajo, cuya garantía también corre por cuenta del Estado [...]"¹¹.

Esta postura fue reiterada por la misma sección en sentencia del 21 de junio del 2018¹², en tutela presentada en contra del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Manizales. De igual manera, en dos decisiones del año 2018, tanto la Sección Cuarta, como la Sección Quinta avalaron la procedencia de las medidas cautelares en contra de los recursos y bienes públicos, haciendo claridad respecto del trámite de las medidas.

Igualmente, en sentencia del 1 de agosto de 2018, la Sección Cuarta del Consejo de Estado¹³, tuteló los derechos fundamentales del actor vulnerados por el Tribunal Administrativo del Cesar con una providencia que confirmó el levantamiento de una medida cautelar proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Valledupar y a título de conclusión en la providencia se indicó:

"A juicio de la Sala, la autoridad judicial accionada debió analizar de manera sistemática el marco normativo decantado en la presente providencia, lo que lo hubiera llevado a concluir que en el ordenamiento jurídico colombiano existen unas excepciones al principio de inembargabilidad frente a los recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, las cuales fueron precisadas por la Corte Constitucional por medio de sentencias de control abstracto, y que para su aplicación el artículo 594 del CGP estableció un procedimiento.

¹¹ Auto de 21 de julio de 2017 (Expediente 2007-00112-02. C.P. Carmelo Perdomo Cuéter).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 17001-23-33-000-2018-00163-01(AC)

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto, Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00958-00 (AC)

Aunado a lo anterior, se pone de presente que en auto del mayo 8 de 2014¹⁴, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, se indicó lo siguiente:

“El artículo 19 del Decreto 111 de 1996 prevé que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Sin embargo, señala que “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”.

Adicionalmente, previene a los funcionarios judiciales para que se abstengan de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en este artículo, so pena de mala conducta.

Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en el entendido que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que se indica en esta norma 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 esa oportunidad advirtió la Corte que cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración.

En síntesis, la regla general es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, salvo que se trate de créditos laborales, el pago de sentencias y demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Estado, para lo cual debe acudir al procedimiento señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo o en los artículos 192, 194, 195 y 297 a 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según sea el caso.

Ahora bien, tratándose de recursos provenientes del SGP, estos también son inembargables con la única excepción respecto de las obligaciones de naturaleza laboral”. (Negrilla y subraya de la Sala)

En vista de lo anterior, en el sub lite, es necesario que la autoridad judicial accionada constatare si el embargo solicitado por el demandante afectaba al presupuesto general de la Nación o los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) para la financiación de servicios básicos. De hecho, conviene recordar que la Rama Judicial no es una entidad territorial y, por ende, no tiene a cargo recursos de destinación específica.

En consecuencia, se observa que en el asunto bajo estudio se vulneró el derecho fundamental al debido proceso del actor, toda vez que, de manera previa, no se constató la naturaleza de los recursos para luego proceder a analizar si era susceptible o no de aplicar alguna excepción en

¹⁴ Expediente 11001-03-27-000-2012-00044-00 (19717), M.P.: Jorge Octavio Ramírez

particular, ejercicio que no adelantó el tribunal accionado y que solo justificó su actuación en un cambio de criterio, lo que en sí no explica la inobservancia de las reglas establecidas por la Corte Constitucional y el procedimiento establecido en el artículo 594 del CGP frente al principio de inembargabilidad.

Por último, como el trámite ejecutivo presentado por el actor se encuentra en curso y, además el señor Torres Narváez solicitó la devolución del expediente ejecutivo (rad. N° 20-001-33-33-004-2014-00113-01) para continuar con el trámite, se ordenará a la Secretaría General de esta Corporación que se remitan las referidas actuaciones al Tribunal Administrativo del Cesar para que continúe con el trámite judicial de ejecución."

También la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado¹⁵ participa de esta postura, y así lo consignó en auto del 23 de noviembre del 2017, en el cual al resolver la apelación sobre la negativa a decretar una medida cautelar de embargo por parte del Tribunal Administrativo de San Andrés en proceso ejecutivo adelantado con una sentencia condenatoria en contra de la Fiscalía General de la Nación, revocó la decisión y decretó el embargo, señalando como argumento de su decisión lo siguiente:

"No se pierde de vista que el escenario al que alude el decreto 111 de 1996 es el de las sentencias proferidas por un juez de lo contencioso administrativo, pues es el único facultado por la Constitución y la Ley para imponer condenas al Estado, de ahí que la excepción al principio de inembargabilidad solo se pueda entender respecto de las sentencias proferidas por dicha jurisdicción, sin perjuicio de las proferidas por órganos internacionales, en los procesos de responsabilidad del Estado Colombiano, caso en el cual se seguirá lo consagrado en la Ley 288 de 1996.

Ahora bien, existen otros dos escenarios en los cuales tanto la Ley como la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de esta Corporación han establecido excepciones a dicho principio. En el caso del cobro coactivo de los créditos provenientes de contratos estatales, pues la Ley 1437 de 2011 (artículo 297), al habilitar el cobro ejecutivo de las obligaciones claras, expresas y exigibles que constan en documentos relacionados con la actividad contractual, permite al juez de lo contencioso administrativo decretar las órdenes de embargo correspondientes, por cuanto, en el evento de prosperar la ejecución contra la administración, no se genera un egreso o erogación al erario que afecte el equilibrio fiscal o la adecuada ejecución presupuestal, en la medida en que fueron rubros que debieron ser apropiados por parte de la entidad estatal para el pago de las obligaciones derivadas del contrato.

Lo mismo ocurre en los casos de cobro coactivo de los créditos laborales contenidos en actos administrativos debidamente ejecutoriados,"

En este orden de ideas, la mayor parte de las Secciones del Consejo de Estado en sede de tutela y en procesos ejecutivos han avalado la vigencia de las excepciones establecidas por la Corte Constitucional en una línea jurisprudencial estable y consolidada al principio de inembargabilidad, reforzando la argumentación que en esta providencia se ha desarrollado.

¹⁵Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano, Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 880001-23-31-000-2001-00028-01 (58870)

Finalmente, es de resaltar que en auto del 17 de enero del 2019 la Sala Plena de este Tribunal¹⁶ tomó postura en aras de unificación, indicando que no bastaba con que se manifestara que los recursos de la entidad pertenecieran al Presupuesto General de la Nación puesto que pueden estar dentro de las excepciones anteriormente señaladas; razón por la cual consideró viable la medida cautelar de embargo de dinero depositadas en establecimientos bancarios.

En el presente caso se advierte que la parte ejecutada adjunta certificación del director general de Inviás¹⁷, en que se pone de presente que el presupuesto de dicha entidad hace parte del Presupuesto General de la Nación y en consecuencia se encuentra cobijado por el principio de inembargabilidad.

Sobre el tema, se observa que tal documento hace una alusión al presupuesto de la entidad de manera general – *los recursos que se encuentran en las cuentas corrientes y de ahorros de las diferentes entidades bancarias a nombre del Instituto Nacional de Vías ...* -, punto sobre el cual, se ha indicado que si bien es cierto la regla general es la inembargabilidad de los recursos de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera excepcional en tres supuestos la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional ha viabilizado la procedencia de las medidas cautelares contra recursos públicos, y uno de estos supuestos excepcionales se corresponde con los hechos que aquí se analizan, en cuanto se trata del pago de la liquidación unilateral del contrato No. 1133 de 1994 acogida mediante la Resolución No. 003641 del 7 de septiembre del 2002.

Es de agregar que, el Director General de Presupuesto Público Nacional informó el 14 de junio del 2018¹⁸ a este Despacho que:

“Por tanto, sus apropiaciones estarán destinadas a su objeto y para el cual fueron incluidas en la programación presupuestal de cada vigencia fiscal, basada en los anteproyectos y propuestas de mediano plazo, correspondiendo en todo caso a cada órgano que es una sección del Presupuesto General de la Nación, desagregar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo del fin para el cual fueron programadas, lo que constituye la autonomía presupuestal a la que se refiere la Constitución Política y la ley.”

En ese sentido, se puede señalar que el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS tiene plena autonomía para disponer de los recursos que le son ingresados, por lo que es cuestionable que teniendo la facultad de efectuar una programación presupuestal anual, y al haberse obligado al pago de una suma de dinero, de conformidad con la providencia que sigue adelante la ejecución, no haya procedido a cancelar su deuda; lo anterior, resaltando que para que la entidad suscriba un contrato estatal debe expedir el respectivo Certificado de Disponibilidad Presupuestal CDP.

Así las cosas, la Sala considera que existe viabilidad de la medida cautelar de embargo de las sumas de dinero depositadas en el establecimiento bancario anteriormente señalado, razón por la cual se ordena continuar la ejecución de la medida cautelar indicada en el presente proceso.

¹⁶ Referencia: Ejecutivo Singular, Demandante: José Sabino Restrepo Sánchez, Demandado: Nación – Fiscalía General De La Nación, Radicación: 50001-33-33-003-2017-00137-01.

¹⁷ Folio 382-383 del cuaderno 2.

¹⁸ Folio 402-403 ibídem.

En consecuencia, se ordenará al Banco Popular REANUDAR la ejecución de la medida cautelar ordenada en el auto del 12 de agosto del 2016, por lo cual deberá continuar con el trámite pertinente para hacerla efectiva frente a 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.

Por otra parte, la ejecutante solicita mediante oficio del 25 de enero del 2019¹⁹ que se embargue la cuenta No. 188-260013-05 del BANCO BANCOLOMBIA de INVÍAS para el pago de sentencias y conciliaciones e ingresos de libre destinación.

Al respecto, se avizora que mediante el oficio SF-GT 15739 del 16 de abril del 2018 el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS²⁰ informó que la cuenta bancaria dispuesta para el pago de sentencias y cuantías de libre destinación correspondía a la cuenta CUN PAGADORA, del Banco Bancolombia 188-260013-05 perteneciente a INVÍAS.

Por lo que, por ser procedente y teniendo en cuenta lo manifestado por la misma entidad ejecutada y de conformidad con la solicitud del ejecutante, se decretará el embargo de la siguiente cuenta: CUN PAGADORA, del Banco Bancolombia 188-260013-05 perteneciente al Instituto Nacional de Vías - INVÍAS.

Finalmente, **Por Secretaría** póngase en conocimiento del Instituto Nacional de Vías INVÍAS la renuncia del poder conferido al profesional del derecho José Alejandro Moreno Peñuela vista a folio 424 del cuaderno No. 2.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REANÚDESE la ejecución de la medida cautelar ordenada 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.

TERCERO.- DECRÉTESE el embargo y secuestro de los dineros que la entidad ejecutada INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS, tenga en la cuenta CUN PAGADORA, del Banco Bancolombia No. 188-260013-05.

CUARTO.- Por secretaría OFÍCIÉSE a la entidad bancaria correspondiente haciéndosele las previsiones indicadas en la presente providencia sobre inembargabilidad.

QUINTO.- Conforme el numeral 11 del artículo 681 del Código de Procedimiento Civil, el embargo se limita hasta la suma de TRESCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$393.471.443)

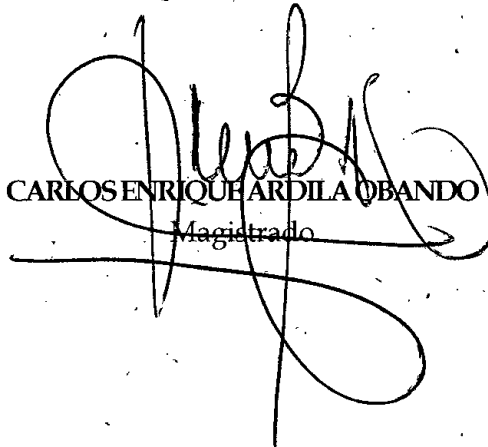
¹⁹ Folios 427-430 ibidem.

²⁰ Folios 395-396 ibidem.

SEXTO.- Para la elaboración de los oficios de medidas cautelares a los bancos, la Secretaría deberá tener en cuenta los requisitos señalados en el artículo 4 del Acuerdo 1676 de 2002 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, para el manejo de depósitos judiciales, y las normas que lo modifiquen o sustituyan, así como se tendrá en cuenta lo dispuesto en los Acuerdos 1676 de 2002, 1857 de 2003, 2621 de 2004, 5459 de 2009 y 10319 de 2015.

SÉPTIMO.- Por Secretaría póngase en conocimiento del Instituto Nacional de Vías INVIAS la renuncia del poder conferido al profesional del derecho José Alejandro Moreno Peñuela vista a folio 424 del cuaderno No. 2.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado