

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado	11001 3336 035 2013 00096 00
Medio de Control	Ejecutivo
Accionante	Consortio Progreso Buga
Accionado	Instituto Nacional de Vías – INVIAS

**AUTO RESUELVE RECURSO DE REPOSICIÓN**

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición interpuesto por el apoderado del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, en contra de la decisión del 7 de diciembre de 2022, mediante el cual se decretó la medida cautelar de embargo sobre las cuentas financieras del Instituto Nacional de Vías- INVIAS.

**1. Fundamento del recurso**

El apoderado del INVIAS fundamentó el recurso, así:

*"Para lo pertinente, me permito adjuntar el CERTIFICADO DE INEMBARGABILIDAD, suscrito por la Subdirectora Financiera del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, YOLANDA GUERRERO FERNÁNDEZ, considerando en el respectivo certificado inembargabilidad de fecha 9 de diciembre de 2022, relacionado con los recursos de propiedad de la entidad que apodero, por concepto del acta final No. 19 del contrato de obra pública de 1877 de 2004, lo siguiente:*

*"(...)"*

*"LA SUBDIRECTORA FINANCIERA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIAS DE ACUERDO CON EL ARTICULO 30, NUMERAL 30.15 DEL DECRETO 1292 DE 2021*

*CERTIFICA QUE*

*Que la ley orgánica de presupuesto goza de una jerarquía superior frente a la demás normatividad que se ocupa de la materia y establece los procedimientos, trámites y requisitos a los cuales está sujeta la preparación, programación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (Artículos 151 y 352 de la Constitución Política).*

*Que el Presupuesto General de la Nación se compone: del Presupuesto de Rentas, el cual contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; las contribuciones parafiscales, cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los Fondos Especiales; los recursos de capital y los ingresos de los Establecimientos Públicos Nacionales; y del Presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones que incluye los gastos de las tres Ramas del Poder Público, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral y los Establecimientos Públicos Nacionales (recursos considerados INEMBARGABLES, de conformidad*

con el inciso Cuarto, del Artículo 19 de Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto").

Que las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, son inembargables, por expresa prohibición consagrada en el Artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, así como lo dispuesto en el Numeral 1° del Artículo 594 del Código General del Proceso, así como lo señalado en el Parágrafo del mismo Artículo: (...) "Los funcionarios judiciales o administrativos se abstendrán de decretar órdenes de embargo sobre recursos inembargables. En el evento en que por ley fuere procedente decretar la medida no obstante su carácter de inembargable, deberán invocar en la orden de embargo el fundamento legal para su procedencia."

Que el Instituto Nacional de Vías, se encuentra identificado con la Sección Presupuestal 24- 02-00, razón por la cual sus rentas y recursos, independientemente de la denominación del rubro presupuestal o de la cuenta bancaria en que se encuentran, están incorporados en el Presupuesto General de la Nación, razón por la cual gozan de la protección de inembargabilidad en los términos del Artículo 6° de la Ley 179 de 1994, "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto" y Artículo 32 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, "POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022."

Así mismo el Auto fechado del 24/10/2019, en la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado; se expuso dos excepciones a las medidas de embargos impuestas sobre cuentas corrientes y de ahorros aperturadas por entidades públicas que reciban recursos del Presupuesto General de la Nación, siendo las siguientes:

- Lo establecido en el Parágrafo del Artículo 2.8.1.6.1.1. del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público", que dispuso: "En ningún caso procederá el embargo de los recursos depositados por la Nación en cuentas abiertas exclusivamente a favor de la Nación - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Banco de la República o en cualquier otro establecimiento de crédito."

- Los rubros del presupuesto destinados al pago de sentencias y conciliaciones son inembargables, en los términos del Parágrafo Segundo del Artículo 195 del CPACA. "El monto asignado para sentencias y conciliaciones no se puede trasladar a otros rubros, y en todo caso serán inembargables, así como los recursos del Fondo de Contingencias. La orden de embargo de estos recursos será falta disciplinaria."

Ahora bien, teniendo en cuenta que el patrimonio del INVIAS está constituido por los siguientes bienes:

- ✓ Los recursos de la nación que se asignen al Instituto Nacional de Vías (Invías).
- ✓ Los aportes, donaciones y demás contribuciones que reciba.
- ✓ Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.
- ✓ Los recursos del crédito.
- ✓ Los ingresos provenientes de los peajes y demás cobros de la infraestructura a su cargo.
- ✓ Los ingresos provenientes de la venta de sus activos y derechos.
- ✓ Los ingresos provenientes del recaudo de la contribución nacional de valorización
- ✓ Los bienes, contratos, derechos y obligaciones que se le transfieran del extinto Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV) y de la extinta Empresa Colombiana de Vías Férreas (Ferrovías).
- ✓ Los bienes, contratos, derechos y obligaciones que el Ministerio de Transporte le transfiera, por disposición legal. Como se puede apreciar y según lo resaltado, los ingresos provenientes de los peajes y demás cobros de la infraestructura a su cargo hacen parte del patrimonio del INVIAS y por lo mismo constituyen recursos públicos inembargables, habida cuenta, entre otras normas, en lo normado en el artículo 594 del Código General del Proceso, numeral primero, que establece sobre los bienes inembargables, que los bienes, las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación, o de las entidades territoriales, las cuentas del sistema general

*de participaciones, regalías y recursos de la seguridad social gozan de la garantía de inembargabilidad.*

*En este sentido, las rentas y recursos del INVIAS, independientemente de la denominación del rubro presupuestal o de la cuenta bancaria en que se encuentran, están incorporados en el Presupuesto General de la Nación, razón por la cual gozan de la protección de inembargabilidad.*

*Es así como se certifica que los recursos que se encuentren en las cuentas corrientes y de ahorros de las diferentes entidades bancarias, a nombre del Instituto Nacional de Vías- INVIAS, identificado bajo el NIT. 800.215.807-2, son de destinación específica y goza del beneficio de inembargabilidad.*

*El presente certificado se expide en virtud del artículo 32 de la Ley 2159 del 12 de noviembre de 2021, en concordancia con la Circular Externa No. 002 del 16 de enero de 2015, emitida por el Director General del Presupuesto Público Nacional, la cual faculta ampliamente al jefe del órgano en cuyo presupuesto estén incorporados los recursos objeto de la medida cautelar, para expedir la presente certificación de inembargabilidad, quien a su vez y conforme al Numeral 2, del Artículo Décimo Cuarto de la Resolución No. 08121 del 31 de diciembre de 2018, de delegación de funciones del Instituto Nacional de Vías, asignó en el Subdirector Financiero de la Entidad: "Expedir los certificado de inembargabilidad a que haya lugar relacionados con las órdenes de embargo judicial o administrativas que se profieran en contra del INVIAS.", razón por la cual se expide el presente Certificado de Inembargabilidad, para que obre dentro del Proceso Judicial:*

(...)

### **PETICIÓN ESPECIAL**

*...En razón a las consideraciones contenidas en el certificado de inembargabilidad, respetuosamente solicito a su Señoría, revocar la medida cautelar de embargo dispuesta mediante el auto de fecha siete (07) de diciembre de dos mil veintidós (2022), sobre las cuentas financieras relacionadas en el fechado auto del Instituto Nacional de Vías – INVIAS, teniendo en cuenta que dicha cuenta está en turno de pago."*

## **2. Procedencia del recurso**

Sobre la procedencia del recurso de reposición, el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011 indica que "El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso".

Conforme a lo indicado, se observa que el recurso de reposición fue radicado dentro del término contemplado en el artículo 318<sup>1</sup> del Código General del Proceso. En consecuencia, procede el Despacho a pronunciarse sobre el particular.

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.** Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.

El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.

El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.

El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.

Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.

**PARÁGRAFO.** Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.

### 3. Caso Concreto

Aduce la parte recurrente que las cuentas objeto de medida de embargo son inembargables, para lo cual aporta certificaciones emitida por la Subdirectora Financiera de INVIAS; de igual manera expone que la obligación objeto de proceso ejecutivo se encuentra en turno de pago.

Conforme al recurso de reposición interpuesto por la parte ejecutada ha expresado la Corte Constitucional *"las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico que tiene por objeto garantizar el ejercicio de un derecho objetivo, legal o convencionalmente reconocido (por ejemplo el cobro ejecutivo de créditos), impedir que se modifique una situación de hecho o de derecho (secuestro preventivo en sucesiones) o asegurar los resultados de una decisión judicial o administrativa futura, mientras se adelante y concluye la actuación respectiva, situaciones que de otra forma quedarían desprotegidas ante la no improbable actividad o conducta maliciosa del actual o eventual obligado."*<sup>2</sup>

Ahora bien, aunque en los procesos ejecutivos que se adelantan ante esta jurisdicción comúnmente son las autoridades públicas las ejecutadas, las cuales naturalmente no pueden adelantar maniobras "maliciosas" con el fin de eludir el pago de los créditos reclamados en su contra, esto no obsta para que las medidas cautelares se constituyan en una herramienta útil, por una parte, para "crear un estado jurídico provisional que dure hasta que se defina el derecho en litis"<sup>3</sup>, y por otra, para garantizar el pago de la deuda después de desatar el conflicto.

Bajo este contexto, la regulación atinente a las medidas cautelares, sus clases, procedimiento para su decreto y demás aspectos procesales se encuentra contemplado en el Código General del Proceso, al cual debe acudir en virtud de la remisión expresa contemplada en el artículo 306 del CPACA.

Así las cosas, el artículo 599 del Estatuto Procesal General explica que en los procesos ejecutivos las referidas medidas pueden solicitarse desde la presentación de la demanda y pueden ser limitadas por el Juez a lo necesario, sin que sea indispensable prestar caución, salvo que algún tercero afectado o el ejecutado que proponga excepciones pida su fijación para garantizar la satisfacción de los eventuales perjuicios que puedan generarse con su materialización.

En tal sentido el Código General del Proceso, regula lo relativo al embargo y secuestro<sup>4</sup>.

*"(...) Artículo 599 Desde la presentación de la demanda el ejecutante podrá solicitar el embargo y secuestro de bienes del ejecutado.*

*(...)*

*El juez, al decretar los embargos y secuestros, podrá /imitarlos a lo necesario; el valor de los bienes no podrá exceder del doble del crédito cobrado, sus intereses y las costas prudencialmente calculadas, salvo que se trate de un solo bien o de bienes afectados por hipoteca o prenda que garanticen aquel crédito, o cuando la división disminuya su valor o su venalidad.*

*(...)*

---

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional C 485 del 2003

<sup>3</sup> Trujillo Londoño, Francisco Javier. Las medidas cautelares en el contexto del Código General del Proceso colombiano. En Revista "Criterio Jurídico Garantista" (Jul.-Dic. de 2014), año 6, No. 11. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia, p. 177

<sup>4</sup> Artículo 599 Código General del Proceso.

*En los procesos ejecutivos, el ejecutado que proponga excepciones de mérito o el tercer afectado con la medida cautelar, podrán solicitarle al juez que ordene al ejecutante prestar caución hasta por el diez por ciento (10%) del valor actual de la ejecución para responder por los perjuicios que se causen con su práctica, so pena de levantamiento. La caución deberá prestarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto que la ordene. Contra la providencia anterior, no procede recurso de apelación. Para establecer el monto de la caución, el juez deberá tener en cuenta la clase de bienes sobre los que recae la medida cautelar practicada y la apariencia de buen derecho de las excepciones de mérito”.*

Debe resaltarse que las medidas de embargo y secuestro, que por excelencia son las procedentes en este tipo de procesos judiciales<sup>5</sup>, no resultan viables de forma automática tratándose de recursos de las entidades públicas, en razón a que con ellos se pretende satisfacer el interés general.

Al respecto, el artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece como principio rector del sistema presupuestal nacional la inembargabilidad, que es desarrollado en el artículo 19 de la misma regulación como sigue:

*"(...) ARTICULO 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 los medios conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos pero ello, v 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 38/89. artículo 16, Ley 179/94, artículos 60., 55, inciso 3o.J. (...))" (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

El principio de inembargabilidad, que es la regla general en lo que atañe a los recursos de las entidades públicas del orden nacional, se reproduce en varias normas y no solo cubija rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, sino que también resguarda los recursos que hacen parte del Sistema General de Participaciones (art. 21 Decreto-Ley No. 028 de 2008 y arts. 18 y 91 Ley 715 de 2001) y del Sistema General de Regalías (art. 70 Ley 1530 de 2012); incluso, el artículo 594 del CGP desarrolla un listado de bienes y rentas inembargables, algunos de los cuales aplican a las entidades públicas. Empero, su aplicación no opera de manera absoluta, sino que admite ciertas excepciones.

En este orden de ideas, desde el año 1992, la Corte Constitucional al analizar los artículos 8° y 16 de la Ley 38 de 1989, recopilados en los artículos 12 y 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, respectivamente, revaluó el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991 sosteniendo que, si bien la inembargabilidad del Presupuesto General de la Nación, como se dijo, es la regla general, admite excepciones<sup>6</sup>:

---

<sup>5</sup> Rodríguez Tamayo, Mauricio Fernando. Lo acción ejecutiva ante la jurisdicción administrativa. Medellín: Librería Jurídico Sánchez R. Ltda., 2013, p. 576.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, C-546/1992, C. Angarita y A. Martínez,

"(...) En este orden de ideas, el **derecho al trabajo**, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, **merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.**

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

(...)

En consecuencia, esta Corte considera 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. (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

Esta posición, donde se esgrimían como excepciones al principio de inembargabilidad los créditos derivados de fallos judiciales y actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales a cargo de las entidades oficiales, fue reiterada, por ejemplo, en las sentencias C-013 de 1993, C-107 de 1993, C-337 de 1993, C-103 de 1994 y C-263 de 1996.

Posteriormente, en el año 1997, al pronunciarse sobre el mismo artículo 19 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Alto Tribunal adujo<sup>7</sup>:

"(...) En conclusión, la Corte estima que **los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos** (sic), 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** (...)" (Negrilla fuera del texto original).

De lo transcrito pueden extraerse dos conclusiones importantes; por una parte, que la excepción a la regla de inembargabilidad se amplió al hacerse alusión a "otros títulos legalmente válidos" y, por otra parte, se precisó que las medidas de embargo debían recaer primeramente sobre los recursos destinados para el pago de sentencias y conciliaciones, cuando la génesis de la deuda se encontrara en ellas.

Más adelante, cuando el modelo del Situado Fiscal fue reemplazado por el del Sistema General de Participaciones, el Tribunal Constitucional, una vez analizada la línea jurisprudencial existente sobre la materia, expuso<sup>8</sup>:

"Ahora bien, considera la Corte **que las excepciones al principio de inembargabilidad de los recursos a que alude el artículo 18 de la Ley 715 sólo proceden frente a obligaciones que tengan como fuente las actividades señaladas en el artículo 15 de la Ley 715.** El legislador ha dispuesto, en ejercicio de su libertad de configuración en materia económica, que los recursos del Sistema General de Participaciones para el sector educación se apliquen sólo a tales actividades. Por lo tanto, **el pago de obligaciones provenientes de otros servicios, sectores o actividades a cargo de las entidades territoriales no podrá efectuarse con cargo a los recursos del sector educación.** De lo contrario se afectaría indebidamente la configuración constitucional del derecho a las participaciones establecido en el artículo 287

<sup>7</sup> Corte Constitucional, C-354/1997, A. Barrera

<sup>8</sup> Corte Constitucional, C-793/2002, J. Córdoba.

numeral 4 y regulado por los artículos 356 y 357 de la Carta, que privilegian al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, sobre otros servicios y funciones a cargo del Estado.

8. De acuerdo con las precedentes consideraciones, **se declarará la exequibilidad del aparte demandado del artículo 18 de la Ley 715, bajo el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias del sector educación (L. 715, art. 75), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para 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, si ellos no fueren suficientes, sobre los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones**". (Subraya y negrilla fuera del texto original).**

Esta delimitación de la excepción fue extendida a las demás participaciones del Sistema mediante la sentencia C-566 de 2003, bajo la misma argumentación sostenida en la decisión antes transcrita.<sup>9</sup>

La línea jurisprudencial a la que se viene haciendo referencia fue consolidada en la sentencia C-1154 de 2008, donde se establecieron tres criterios de excepción a la regla general de inembargabilidad, así:

"(...)

4.3- En este panorama el Legislador ha adoptado **como reata general la inembargabilidad de los recursos públicos consagrados en el Presupuesto General de la Nación**. Pero ante la necesidad de armonizar esa cláusula con los demás principios y derechos reconocidos en la Constitución, la jurisprudencia ha fijado algunas **reglas de excepción**, pues no puede perderse de vista que el postulado de la prevalencia del interés general también comprende el deber de proteger y asegurar la efectividad de los derechos fundamentales de cada persona individualmente considerada.

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

(...)

4.3.2 - La **segunda regla de excepción** tiene que ver con el pago de sentencias judiciales para garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos en dichas providencias. Así fue declarado desde la Sentencia C-354 de 1997, donde la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 19 del Decreto 111 de 1996 (inembargabilidad del

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, C-566/2003, A. Tafur: "(...) Asilos cosas, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión 'estos recursos no pueden ser sujetos de embargo' contenida en el primer inciso del artículo 91 de Ley 715 de 2001, en el entendido que los créditos a cargo de las entidades territoriales por actividades propias de cada uno de los sectores a los que se destinan los recursos del sistema general de participaciones (educativo, salud y propósito general), bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos que contengan una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, deben ser pagados mediante el procedimiento que señale la ley y que transcurrido el término para que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución con embargo, en primer lugar, de los recursos del presupuesto destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esa clase de títulos, v, si ellos no fueren suficientes, de los recursos de la participación respectiva, sin que puedan verse comprometidos los recursos de las demás participaciones.

*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, (...)”<sup>10</sup> (Subraya y negrilla fuera del texto original).

Igualmente, en la misma providencia se reiteró la aplicación de la excepción frente a recursos del Sistema General de Participaciones<sup>11</sup>, aclarando que, bajo la vigencia del Acto Legislativo No. 04 de 2007, "podrán imponerse medidas cautelares sobre los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, y, si esos recursos no son suficientes para asegurar el pago de las citadas obligaciones, deberá acudir a los recursos de destinación específica".

Así mismo, al analizar la exequibilidad del parágrafo 20 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, el referido Tribunal, a pesar de declararse inhibido para examinar el fondo del asunto, indicó<sup>12</sup>:

*"(...) Por su parte, la Corte Constitucional, al fijar el contenido y alcance del artículo 63 [Superior] sobre el tema en discusión, ha sostenido que el principio de inembargabilidad es una garantía que se hace necesario preservar y defender, con el fin de proteger los recursos financieros del Estado, en particular, los destinados a cubrir las necesidades esenciales de la población. Esto, por cuanto si se permitiera el embargo de todos los recursos y bienes públicos (i) el Estado se expondría a una parálisis financiera para realizar el cometido de sus fines esenciales, y (ii) se desconocería el principio de la prevalencia del interés general frente al particular, el artículo 1 y el preámbulo de la Carta Superior.*

*Sin embargo, contempló **excepciones a la regla general** para armonizar el principio de inembargabilidad de recursos públicos con otros principios, valores y 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.*
- (ii) Pago de **sentencias judiciales** para garantizar la seguridad jurídica y la realización de los derechos en ellas contenidos.*
- (iii) **Títulos emanados del Estado** que reconocen una obligación clara, expresa y exigible.*
- (iv) Las anteriores excepciones son aplicables respecto de los recursos del SGP, **siempre v 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) (...)" (énfasis fuera del texto original).*

<sup>10</sup> Corte Constitucional C-1154/2008, C. Vargas.

<sup>11</sup> *bíd.*: "(...) En suma, en vigencia del Acto Legislativo No. .1 de 2001 la Corte dejó en claro que la posibilidad de imponer medidas cautelares sobre recursos del SGP, sólo procedía para hacer efectivas obligaciones que tuvieran como fuente actividades relacionadas con el destino de los recursos del SGP (educación, salud, saneamiento básico y agua potable). (...)" (Subraya y negrilla fuera del texto original)

<sup>12</sup> Corte Constitucional, C-543/2013, J. Pretelt. y CE 4, 8 Mayo 2014, el 1001-03-27-000-2012-00044-00(19717), J. Ramírez.

Recapitulando el contenido de las sentencias antes citadas, que son las más relevantes de una nutrida línea jurisprudencial sobre la materia, puede concluirse sin duda alguna que la regla general de inembargabilidad admite excepciones a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, las cuales han sido consolidadas por la Corte Constitucional según se expuso en precedencia. Además, el Consejo de Estado ha acogido esta posición, como se lee enseguida:

*"(...) 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"*<sup>13</sup>

Y más recientemente, en un detallado estudio sobre el tema, la Alta Corporación expuso<sup>14</sup>:

*"(...) 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 stirpe laboral, se derivan de sentencias judiciales o constan en títulos emanados de la Administración.***

*Para ello, en el evento de acudir ante un juez de la República para perseguir el pago de esta 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 CP ACA o 177 del CCA, según corresponda, salvo, cuando el crédito sea de naturaleza contractual contengan una obligación clara, expresa y actualmente"*(Negrilla texto original)

Estos criterios de excepción han sido reconocidos por la Contraloría General de la República en su función constitucional de vigilancia de la gestión fiscal de la Administración (art. 267 Superior), por ejemplo, a través de la Circular No. 145891 1 del 13 de julio de 2012; así como por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como emisora de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses litigiosos de la Nación (art. 5 par. Ley 1444 de 2011), mediante la Circular Externa No. 007 del 19 de octubre de 2016, donde imparte lineamientos de prevención y defensa jurídica en materia de medidas cautelares contra recursos públicos inembargables.

Además, la condena principal, los intereses moratorios, la indexación y posibles sanciones ordenados en la sentencia judicial conforman un todo jurídico, y estos conceptos no son ajenos al derecho principal, sino que, por el contrario, garantizan su efectividad a pesar del paso del tiempo. Así lo expuso la Honorable Corte Constitucional<sup>15</sup>, al estudiar la procedencia de la tutela para garantizar el cumplimiento de providencias judiciales:

*"(...) desde la sentencia T-553 de 1995181a jurisprudencia ha conectado esa utilidad con la vigencia de un orden justo, el principio de buena fe, el derecho de acceso a la administración de justicia y el vigor del Estado Social de Derecho. Bajo esos términos, allí se dispuso que **es deber del condenado acatar cada una de las órdenes íntegramente**, evitando que la*

<sup>13</sup> Citado de Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 4 Magistrado Ponente: José Ascención Fernández Osorio. Expediente 150013333-008-2014-239-01.

<sup>14</sup> Citado de Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión No. 4 Magistrado Ponente: José Ascención Fernández Osorio. Expediente 150013333-008-2014-239-01.

<sup>15</sup> Corte Constitucional, sentencia T-261 de 2014, M.P.: Alberto Rojas Ríos.

*conveniencia o la subjetividad afecte total o parcialmente la materialización de cualquiera de los aspectos de la decisión judicial. Sobre el tema vale la pena recordar los siguientes párrafos:*

***"La vigencia de un orden justo no pasaría de ser una mera consagración teórica plasmada en el preámbulo del Estatuto Superior, si las autoridades públicas y privadas, no estuvieran obligadas a cumplir íntegramente las providencias judiciales ejecutoriadas. Acatamiento que debe efectuarse de buena fe, lo que implica que el condenado debe respetar íntegramente el contenido de la sentencia, sin entrar a analizar la oportunidad, la conveniencia, o los intereses de la autoridad vencida dentro del proceso, a fin de modificarlo.***

***La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia -artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto.***

*En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón".*

En el presente caso, tras un análisis exhaustivo, se concluye que la tesis sostenida por la parte recurrente no está llamada a prosperar, ya que desconoce la jurisprudencia establecida tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado. Por tanto, para determinar la viabilidad del decreto de la medida cautelar, es imperativo primero identificar el origen de la acreencia.

En el caso que nos ocupa, se observa que el título de recaudo presentado por la parte ejecutante se deriva del capital contenido en la factura No. 178, más los réditos de mora sobre dicha suma, al doble del interés legal, desde el 22 de enero de 2011 y hasta que se pague la totalidad de la obligación.

Por consiguiente, el crédito se ajusta a las excepciones contempladas en la jurisprudencia, dado que se trata de un título claro, expreso y exigible, además de haberse dictado sentencia para seguir adelante con la ejecución. Lo cual deduce que la entidad ejecutada no ha cumplido la obligación impuesta.

En este contexto, la solicitud presentada por la parte ejecutante tiene como objetivo garantizar el pago de una acreencia que, hasta la fecha y a pesar de tener una decisión de seguir adelante con la ejecución, no ha sido pagada por la parte ejecutada. Por lo tanto, el argumento expuesto por la parte ejecutada no está llamado a ser atendido.

Finalmente, a pesar de que la parte ejecutada indica que el valor objeto del mandamiento de pago está en turno de pago, hasta la fecha no se ha acreditado el pago de la obligación ni tampoco indicó cuándo será la fecha probable del pago. Por lo tanto, se requiere a la entidad ejecutada que realice el pago de la deuda objeto de la medida cautelar, con el fin de ordenar el levantamiento de la medida y la terminación del proceso.

Por las anteriores razones, no se repondrá la decisión objeto del recurso de reposición interpuesto.

En mérito de lo expuesto, este Despacho

## RESUELVE

**PRIMERO: NO REPONER** la providencia proferida el 7 de diciembre de 2022, por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, por secretaría, dese cumplimiento a lo ordenado en el auto del 7 de diciembre de 2022.

**TERCERO:** Para todos los efectos, tal como lo han registrado en el proceso, la dirección digital de las partes, son las siguientes:

**Parte ejecutante:** jaiorosero1@yahoo.com

**Parte ejecutada: Instituto Nacional de Vías – INVIAS:** njudiciales@invias.gov.co  
Florezabarguil@invias.gov.co; mbernate@invias.gov.co; abarguil@invias.gov.co.

**Ministerio Público:** procesosjudiciales@procuraduria.gov.co

Todo memorial que se pretenda hacer valer dentro del proceso deberá ser enviado al correo electrónico [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)<sup>16</sup>, en documento en pdf. El mensaje a enviar se debe indicar: nombre del juzgado, radicado del proceso (23 dígitos) y título del documento a enviar.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JOSÉ IGNACIO MANRIQUE NIÑO**  
**JUEZ**

ORS

JUZGADO TREINTA Y CINCO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, D.C. ESTADO DEL **26 DE FEBRERO DE 2024.**

---

<sup>16</sup> Tener en cuenta que este correo estará habilitado solo hasta el 21 de febrero de 2024. A partir del 22 de febrero de esta anualidad, los memoriales deben ser enviados a través de la Ventanilla Virtual del aplicativo SAMAI. Se recomienda seguir las instrucciones pertinentes que al respecto se den para poder enviar los memoriales a partir de esa fecha

**Firmado Por:**  
**Jose Ignacio Manrique Niño**  
**Juez**  
**Juzgado Administrativo**  
**035**  
**Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b29b552604c9d73393a02c3cff576d0f60fd51c8be3d61b258d792c6c5bcc162**

Documento generado en 23/02/2024 06:55:33 PM

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